3

Quaderni IRVAPP

Il programma Garanzia Giovani in Toscana, Trentino e Veneto

Contesto, attuazione e risultati

a cura di

Sonia Marzadro e Ugo Trivellato

Il programma Garanzia Giovani in Toscana, Trentino e Veneto

Contesto, attuazione e risultati

a cura di

Sonia Marzadro
Ugo Trivellato

Indice

Presentazione

Sonia Marzadro e Ugo Trivellato

Garanzia Giovani è un programma di contrasto della disoccupazione giovanile promosso dall'Unione Europea (UE). Rivolto ai giovani – in Italia tra i 15 e i 29 anni – che non lavorano e non sono inseriti in alcun percorso scolastico o formativo, i *Neet* (*Neither in Employment nor in Education or Training*), il programma si propone di «garantire che … ricevano un'offerta qualitativamente valida di lavoro, di proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema di istruzione formale» (Consiglio dell'UE, 2013).

Nell'aprile 2019, con lo scambio di lettere d'intesa fra i direttori di FBK-IRVAPP, IRPET e Veneto Lavoro, ha preso avvio la collaborazione dei tre istituti per lo svolgimento di una ricerca coordinata su Garanzia Giovani nelle tre 'regioni' di riferimento: Provincia autonoma di Trento, Toscana e Veneto. A due anni di distanza se ne presentano i risultati.

La ricerca verte sul quinquennio 2014-2018: dall'avvio di Garanzia Giovani, nel secondo semestre del 2014, alla conclusione della sua prima fase. L'analisi dei giovani Neet muove tuttavia dal 2013, in modo tale da avere come termine di riferimento la situazione dei Neet in assenza del programma.

I risultati della ricerca sono esposti in quattro capitoli. Il primo capitolo delinea l'evoluzione dei Neet nei paesi dell'UE, con particolare attenzione alla collocazione dell'Italia. Si sofferma poi su caratteristiche socio-demografiche e sulla dinamica dei Neet nel nostro paese, nelle tre ripartizioni (Nord, Centro e Mezzogiorno) e nelle tre regioni oggetto dello studio. Si caratterizza per l'attenzione alle relazioni fra il tasso di Neet e i tassi di formazione – scolastica ed extra-scolastica – e di occupazione.

Il secondo capitolo offre un quadro delle politiche di incentivazione dell'occupazione – in larga misura tramite esonero o riduzione di oneri

contributivi – rivolte (anche) ai giovani fino ai 29 anni, in vigore nel quinquennio 2014-2018. Stima poi la consistenza dell'occupazione giovanile e dei flussi di assunzioni e trasformazioni associati alle diverse politiche (o a loro insiemi) e ne trae indicazioni sull'apporto del bonus Garanzia Giovani.

Il terzo capitolo tratta dell'attuazione del programma in Toscana, Trentino e Veneto. L'analisi è condotta sui partecipanti a Garanzia Giovani: si considerano tali i giovani che hanno stipulato il patto di servizio. In primo luogo, si guarda alla consistenza e al profilo socio-demografico dei partecipanti. Si esaminano poi le scelte che essi hanno compiuto tra le misure offerte dal programma e i percorsi di formazione/inserimento lavorativo che hanno seguito. Infine, si analizzano gli esiti occupazionali dei partecipanti nell'anno successivo all'uscita dal programma, usufruendo o meno del bonus Garanzia Giovani.

Il quarto capitolo esamina l'ammontare e le caratteristiche della spesa per Garanzia Giovani a livello nazionale e nelle regioni, in particolare nelle tre oggetto dello studio. Esso analizza la dotazione di risorse e la sua ripartizione tra le misure; mette a fuoco la concentrazione delle risorse in due insiemi di misure, rispettivamente di Formazione e di Esperienze per l'inserimento lavorativo; vaglia lo stato di avanzamento del programma tramite indicatori di performance rispetto alla spesa programmata.

Hanno partecipato alla ricerca: Nicola Bazoli, Martina Bazzoli, Sonia Marzadro, Antonio Schizzerotto e Ugo Trivellato (FBK-IRVAPP); Elena Cappellini, Silvia Duranti, Maria Luisa Maitino, Valentina Patacchini e Nicola Sciclone (IRPET); Bruno Anastasia, Maurizio Gambuzza, Francesco Gatti, Stefania Maschio e Maurizio Rasera (OML di Veneto Lavoro).

Ringraziamo l'Agenzia del Lavoro della Provincia autonoma di Trento (PaT) e il Servizio Europa della PaT, che hanno messo a disposizione varie annualità delle COB (i cui dati sono stati anonimizzati dall'Istituto di Statistica della PaT) e i dati sull'attuazione del programma Garanzia Giovani in Trentino. Ringraziamo inoltre l'Istituto di Statistica della PaT (ISPAT), presso il quale i ricercatori di FBK-IRVAPP hanno effettuato le elaborazioni del terzo capitolo, previa loro anonimizzazione.

1. Uno sguardo allo sfondo: evidenze sui NEET nell'Unione Europea e in Italia

Nicola Bazoli, Martina Bazzoli, Sonia Marzadro e Ugo Trivellato

Lo scopo di questo capitolo è fornire lo sfondo alla ricerca di FBK-Irvapp, Irpet e Veneto Lavoro sullo svolgimento e gli esiti del programma Garanzia Giovani nelle rispettive province autonome/regioni: Trentino, Veneto e Toscana. Dapprima si delinea l'evoluzione dei giovani Neet (*Neither in Employment nor in Education or Training*) nei paesi dell'Unione Europea, con particolare attenzione all'Italia, dal 2013 al 2018. Per lo stesso periodo si presentano poi caratteristiche salienti e dinamica dei giovani Neet nelle tre grandi ripartizioni italiane (Nord, Centro e Mezzogiorno) e nelle tre regioni oggetto dello studio.

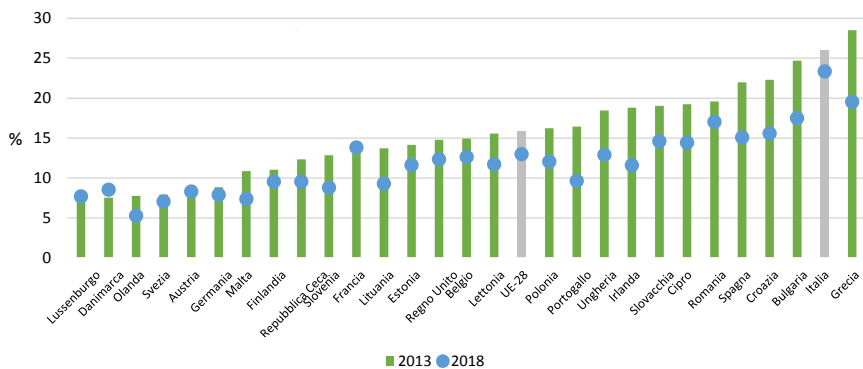
1.1 I Neet nell'Unione Europea

Nel 2013 nell'UE-28 i giovani 15-29enni Neet raggiungono il picco: sfiorano i 13,9 milioni, in termini relativi sono il 15,8% della popolazione – l'indicatore noto come «tasso di Neet» –. La variabilità fra i paesi dell'UE-28 è notevole (fig. 1.1): il tasso di Neet più alto si registra in Grecia (28,5%), quelli più bassi in Lussemburgo, Danimarca, Olanda e Svezia (fra il 7,5 e il 7,9%). L'Italia, con 2,4 milioni di Neet e un tasso del 26,0%, si colloca immediatamente sotto la Grecia.

A distanza di cinque anni, nel 2018, i giovani Neet 15-29enni sono poco più di 10,8 milioni, circa 3 milioni in meno rispetto al picco del 2013, e il tasso di Neet si abbassa al 13%. La fig. 1.1 mostra come la contrazione del tasso di Neet sia pressoché generalizzata – i paesi che registrano una crescita sono soltanto tre (Lussemburgo, Danimarca e Francia), due dei quali con incrementi irrilevanti – e tuttavia piuttosto variabile. Coerentemente con i tratti generali della ripresa economica, tardiva e debole, del nostro paese a valle della Grande Recessione, in

Italia i Neet cominciano a diminuire soltanto dal 2015 e hanno una flessione moderata: nel 2018 sono 2,1 milioni, circa 300mila in meno rispetto al 2013; il tasso di Neet scende al 23,5%, comunque è il più alto fra i paesi dell'UE-28.

Evidenze sui fattori che concorrono alla variabilità dei tassi di Neet vengono dalle distribuzioni congiunte percentuali dei giovani per formazione – scolastica o extrascolastica – (sì, no) e per occupazione (sì, no) nei paesi dell'UE-28 (tab. 1.1). Per ciascun paese tale distribuzione, che tipicamente viene rappresentata in una tabella 2x2, nella tabella 1.1 è mostrata in una riga. Le marginali della distribuzione congiunta forniscono il tasso di formazione (somma del primo e del terzo termine della riga) e il tasso di occupazione (somma del primo e del secondo termine).

Fig. 1.1 *Tassi di Neet dei 15-29enni nei paesi dell'UE-28, 2013 e 2018*

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Eurostat, *Labour Force Survey.*

Ne discende una lettura del tasso di Neet come un termine del quadro contabile delle condizioni di formazione e occupazione. Ed emerge l'associazione negativa fra il tasso di Neet e i tassi di formazione e di occupazione.

Nel 2013 l'elevato tasso di Neet dell'Italia, pari al 26,0%, è associato ai modesti livelli dei due tassi marginali: al basso tasso di formazione, pari al 48,3%, e al basso tasso di occupazione, pari al 29,2%. All'estremo opposto troviamo Olanda e Danimarca: come già segnalato, sono tra i quattro paesi con il più basso tasso di Neet, rispettivamente 7,8 e 7,5%, e presentano valori elevati, al di sopra del 60%, per entrambi i tassi marginali.

Tab. 1.1 *Distribuzione percentuale dei giovani 15-29enni congiuntamente per formazione e occupazione nei paesi dell'UE-28, 2013*

Paesi	Occupazione		Non occupazione		Totale
	Formazione	Non formazione	Formazione	Non formazione (Neet)	
Austria	24,1	39,3	28,1	*8,5*	100,0
Belgio	5,1	36,3	43,7	*14,9*	100,0
Bulgaria	4,0	33,7	37,7	*24,7*	100,0
Cipro	6,8	39,6	34,4	*19,2*	100,0
Croazia	2,8	28,8	46,1	*22,3*	100,0
Danimarca	39,3	20,5	32,7	*7,5*	100,0
Estonia	15,4	33,6	36,8	*14,2*	100,0
Finlandia	23,7	29,8	35,5	*11,0*	100,0
Francia	15,8	28,2	42,3	*13,6*	100,0
Germania	22,8	34,9	33,5	*8,8*	100,0
Grecia	2,5	23,1	45,9	*28,5*	100,0
Irlanda	11,2	36,9	33,1	*18,8*	100,0
Italia	*3,4*	*25,8*	*44,9*	*26,0*	*100,0*
Lettonia	10,0	37,9	36,6	*15,6*	100,0
Lituania	9,5	31,6	45,2	*13,7*	100,0
Lussemburgo	11,5	29,5	51,5	*7,5*	100,0
Malta	12,5	47,8	28,9	*10,9*	100,0
Olanda	38,1	29,2	25,0	*7,8*	100,0
Polonia	8,3	34,5	40,9	*16,2*	100,0
Portogallo	7,1	30,7	45,8	*16,4*	100,0
Regno Unito	17,5	39,2	28,4	*14,8*	100,0
Repubblica Ceca	8,7	35,5	42,5	*13,3*	100,0
Romania	2,0	38,2	40,2	*19,6*	100,0
Slovacchia	2,6	35,4	42,9	*19,6*	100,0
Slovenia	16,5	27,0	43,7	*12,9*	100,0
Spagna	8,2	23,9	46,0	*22,0*	100,0
Svezia	23,2	30,5	38,3	*7,9*	100,0
Ungheria	2,9	34,0	44,7	*18,5*	100,0
UE-28	13,8	32,1	38,3	*15,8*	100,0

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Eurostat, *EU-Labour Force Survey.*

Vi è da notare, ancora, che in Italia la frazione di studenti lavoratori (cioè dei giovani sia occupati sia in formazione) è comparativamente molto bassa: sono il 3,4% dei giovani, l'11,6% degli occupati. I divari fra paesi nella frazione di studenti lavoratori non sono rilevanti per l'am-

montare dei Neet – ne sono esclusi i giovani che sono in almeno una delle due condizioni –. Peraltro, se si legge la bassa frazione di studenti lavoratori come un sintomo di mediocre interazione fra formazione e lavoro, è ragionevole interrogarsi sull'interazione fra le condizioni di disoccupazione e di formazione: un'interazione che può incidere, invece, sulla popolazione dei Neet – i giovani disoccupati coinvolti in attività di formazione ne sono esclusi –. Lo faremo nella sez. 4, nel quadro di una classificazione dei Neet per disponibilità/ricerca di lavoro riferita all'Italia e a sue partizioni.

Le variazioni dei tassi di Neet tra il 2013 e il 2018, documentate nella fig. 1.1, sono associate negativamente alle variazioni dei tassi di formazione e di occupazione. Coerentemente con la generale diminuzione del tasso di Neet, di massima registriamo, infatti, un miglioramento dei tassi di occupazione e di formazione (tab. 1.2). Il tasso di occupazione cresce in tutti i paesi tranne che in Austria, nella quale ha una flessione sostanzialmente irrilevante; in parecchi paesi registra una crescita consistente, in alcuni casi superiore agli 8 punti percentuali (p.p.) – Ungheria, Lituania, Croazia, Estonia e Slovenia –. Il tasso di formazione ha variazioni più contenute, entro i 3 p.p. in negativo o in positivo; fanno eccezione quattro paesi che hanno una crescita superiore ai 4 p.p. (Spagna, Bulgaria, Grecia e Irlanda) e la Danimarca, che ha una flessione di circa 9 p.p. – ed è l'unico paese con una crescita rilevante del tasso di Neet.

In Italia, in accordo con la moderata flessione del tasso di Neet, tanto il tasso di formazione quanto quello di occupazione crescono di poco e raggiungono così rispettivamente il 50 e il 30,8%. In sostanza il gap dell'Italia nella partecipazione dei 15-29enni alla formazione e al lavoro non viene intaccato.

1.2 I Neet in Italia: ripartizioni e regioni

L'Italia si caratterizza per diffuse, marcate disparità regionali, che culminano nell'irrisolto dualismo fra Mezzogiorno e Centro-Nord. Non sorprendentemente, esse si manifestano anche nella distribuzione dei Neet (fig. 1.2).

Le regioni del Mezzogiorno – sud e isole – registrano tassi di Neet compresi fra il 39,5% della Sicilia e il 23,0% dell'Abruzzo: con l'eccezione dell'Abruzzo, hanno tassi più alti, spesso di molti p.p., del tasso nazionale – e di tutte le restanti regioni –. Guardando all'Italia centrale, notiamo che i tassi di tutte le regioni scendono sotto il tasso nazionale: il Lazio

Tab. 1.2 *Distribuzione percentuale dei giovani 15-29enni congiuntamente per formazione e occupazione nei paesi dell'UE-28, 2018*

Paesi	Occupazione		Non occupazione		Totale
	Formazione	Non formazione	Formazione	Non formazione (Neet)	
Austria	23,5	39,7	28,6	*8,3*	100,0
Belgio	6,2	37,2	43,9	*12,6*	100,0
Bulgaria	4,7	36,3	41,5	*17,5*	100,0
Cipro	8,0	43,9	33,7	*14,4*	100,0
Croazia	4,9	36,4	43,1	*15,6*	100,0
Danimarca	34,5	28,9	28,0	*8,5*	100,0
Estonia	23,4	35,2	29,8	*11,6*	100,0
Finlandia	25,6	30,5	34,3	*9,6*	100,0
Francia	15,7	29,6	40,9	*13,8*	100,0
Germania	23,6	35,7	32,8	*7,9*	100,0
Grecia	4,4	25,6	50,5	*19,5*	100,0
Irlanda	17,1	35,5	35,8	*11,6*	100,0
Italia	*4,2*	*26,6*	*45,8*	*23,5*	*100,0*
Lettonia	10,8	41,3	36,2	*11,7*	100,0
Lituania	11,9	38,9	39,9	*9,3*	100,0
Lussemburgo	16,3	31,8	44,2	*7,7*	100,0
Malta	16,2	51,3	25,1	*7,4*	100,0
Olanda	40,8	30,2	23,6	*5,4*	100,0
Polonia	8,6	41,6	37,7	*12,1*	100,0
Portogallo	8,7	36,0	45,6	*9,6*	100,0
Regno Unito	17,6	44,2	25,9	*12,4*	100,0
Repubblica Ceca	7,8	41,4	41,3	*9,6*	100,0
Romania	1,7	41,4	39,9	*17,0*	100,0
Slovacchia	3,6	42,3	39,5	*14,6*	100,0
Slovenia	17,7	34,1	39,4	*8,8*	100,0
Spagna	10,1	27,1	47,7	*15,1*	100,0
Svezia	24,1	34,7	34,2	*7,1*	100,0
Ungheria	5,3	41,8	40,0	*12,9*	100,0
UE-28	14,8	35,0	37,2	*13,0*	100,0

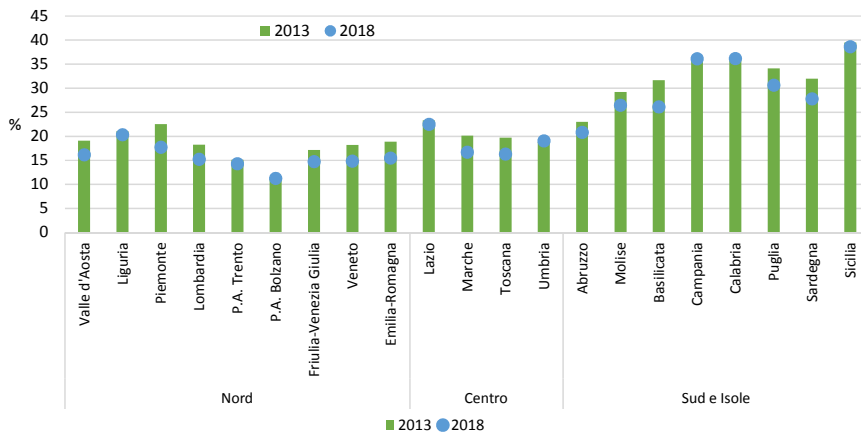
Fonte: Nostre elaborazioni su dati Eurostat, *EU-Labour Force Survey.*

ha il tasso di Neet più alto (23,3%), mentre Umbria, Toscana e Marche hanno tassi prossimi al 20%. Decisamente più bassi della media nazionale sono, infine, i tassi di Neet delle regioni dell'Italia settentrionale: le province autonome di Bolzano (11,1%) e Trento (15,2%) registrano i tassi

più bassi del paese; le restanti regioni hanno tassi di Neet al di sotto del 20%, quindi inferiori anche a quelli delle regioni dell'Italia centrale, eccezion fatta per Piemonte (22,6%) e Liguria (21,1%).

Come già segnalato, in Italia i Neet cominciano a diminuire dal 2015 e nel 2018 sono ancora 2,1 milioni, con il tasso Neet pari al 23,5%. Nel quinquennio 2013-2018 la dinamica dei Neet di gran parte delle regioni presenta un'evoluzione prossima a quella nazionale, con un abbassamento del tasso di Neet di oltre 4 p.p. in Sardegna, Piemonte e Basilicata. Un lieve peggioramento – un incremento del tasso di Neet comunque inferiore a 1 p.p. – si registra soltanto nella provincia autonoma di Bolzano, in Umbria e in Calabria.

In sintesi, l'Italia presenta una distribuzione regionale dei livelli e delle variazioni dei tassi di Neet che è ben riassunta nelle consuete tre grandi ripartizioni del paese – Nord, Centro e Mezzogiorno –. Nelle pagine seguenti ci focalizziamo sulle ripartizioni e sulle tre regioni oggetto dello studio.

Fig. 1.2 *Tassi di Neet dei 15-29enni nelle regioni italiane, 2013 e 2018*

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Istat, Rilevazione Continua delle Forze di Lavoro.

La variabilità dei tassi Neet delle ripartizioni può trovare una più chiara lettura analizzando la distribuzione congiunta percentuale dei giovani per formazione ed occupazione, nel 2013 (tab. 1.3). L'esame degli indicatori consente, infatti, di cogliere interessanti *pattern* di variabilità. I giovani Neet variano dal 35,4% nel Mezzogiorno al 21,5% nel Centro e al 18,9% nel Nord. Questi divari nei tassi di Neet sono associati a divari di massima

di segno opposto nei tassi di formazione e nei tassi di occupazione: il tasso di formazione più alto si registra nel Centro (51,3%), ad esso fa seguito il tasso nel Nord (48,5%), quindi quello nel Mezzogiorno (46,8%); il tasso di occupazione raggiunge il 37,2% nel Nord, si attesta al 31,3% nel Centro e neppure raggiunge il 21% nel Mezzogiorno. Due sono i tratti della variabilità fra ripartizioni che si impongono: in primo luogo, l'inversione fra Nord e Centro nell'ordinamento del tasso di formazione, che peraltro ha un campo di variazione piuttosto contenuto (4,5 p.p., meno del 9% del suo massimo); in secondo luogo, la forte variabilità del tasso di occupazione, che ha un campo di variazione notevole (16,4 p.p., il 44% del suo massimo) e il divario concentrato fra Centro e Mezzogiorno (oltre 10 p.p., a fronte dei meno di 6 fra Nord e Centro). In altre parole, la distanza fra le tre ripartizioni è guidata soprattutto dal tasso di occupazione, il che segnala che il divario è soprattutto fra Mezzogiorno e Centro-Nord. Questa lettura trova riscontro nelle differenze fra i tassi di Neet delle ripartizioni. E con essa concordano le evidenze sugli studenti lavoratori: nel Centro-Nord i tassi dei giovani occupati in formazione sono dell'ordine del 4% (il 4,6 nel Nord, il 4,1 nel Centro), mentre nel Mezzogiorno sono l'1,7%, in termini relativi parecchio meno della metà.

L'analoga analisi condotta sulle tre regioni oggetto dello studio documenta innanzitutto la contrazione del divario nei tassi di Neet: conforme alle attese, e quantificato in 4,5 p.p. Il Trentino ha il tasso di Neet più basso, 15,2%, ed è seguito nell'ordine dal Veneto (18,2%) e dalla Toscana (19,7%). A questa contenuta variabilità dei tassi di Neet corrispondono un ridotto campo di variazione dei tassi di formazione e di occupazione (2,7 p.p.) e – aspetto di rilievo – la sostanziale inversione dell'ordinamento delle tre regioni rispetto al tasso di Neet da un lato e ai tassi di formazione e di occupazione (e alla percentuale di studenti lavoratori) dall'altro[1]. In sostanza, anche in un contesto di contenuta variabilità trova conferma l'associazione negativa fra il tasso di Neet e gli indicatori di formazione e di occupazione delle tre regioni – e la concordanza di queste evidenze nel segnalare che il (modesto) divario si riscontra prevalentemente fra il Trentino e le altre due regioni.

[1] L'ordinamento è marginalmente violato per il tasso di formazione, con il tasso della Toscana che supera di un decimale quello del Veneto.

Tab. 1.3 *Distribuzione percentuale dei giovani 15-29enni congiuntamente per formazione e occupazione: Italia, ripartizioni e tre regioni, 2013*

	Occupazione		Non occupazione		Totale
Paesi	Formazione	Non formazione	Formazione	Non formazione (Neet)	
Italia	3,4	25,8	44,9	*26,0*	100,0
Nord	4,6	32,6	43,9	*18,9*	100,0
Centro	4,1	27,2	47,2	*21,5*	100,0
Sud e isole	1,7	18,1	44,9	*35,4*	100,0
Toscana	4,4	31,1	44,8	*19,7*	100,0
Trentino	5,2	33,0	46,6	*15,2*	100,0
Veneto	4,4	32,8	44,7	*18,2*	100,0

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Istat, *Rilevazione Continua sulle Forze di Lavor*o.

Il confronto fra la distribuzione percentuale dei giovani 15-29enni congiuntamente per formazione e occupazione nelle ripartizioni e nelle tre regioni nel 2018 (tab. 1.4) e la parallela distribuzione riferita al 2013 (tab. 1.3) consente di cogliere le variazioni salienti intervenute nel quinquennio. Il quadro dei mutamenti nelle ripartizioni è chiaro. Tutte e tre le ripartizioni mostrano un moderato miglioramento – riduzione del tasso di Neet e incremento dei tassi di formazione e di occupazione –. Se tutte le variazioni sono dello stesso segno, l'entità, invece, varia, e in misura non trascurabile. I miglioramenti più marcati sono nel Nord e interessano tutte le grandezze: tasso di Neet (-3,2 p.p.), tasso di formazione (+ 2,6 p.p.) e tasso di occupazione (+ 2,1 p.p.). Segue il Centro, con miglioramenti ancora sostenuti del tasso di Neet (-1,8 p.p.) e del tasso di formazione (+ 1,9 p.p.) e con una variazione trascurabile del tasso di occupazione (+ 0,3 p.p.). Il Mezzogiorno registra i miglioramenti meno consistenti nel tasso di Neet (-1,5 p.p.) e nel tasso di formazione (+ 0,4 p.p.) e invece una discreta crescita (+ 1,2 p.p.) del tasso di occupazione, peraltro comparativamente molto basso. Riassumendo, in media vi è un modesto miglioramento, al quale si accompagna un diversificato incremento dei divari fra le ripartizioni, in particolare l'acuirsi del ritardo del Mezzogiorno.

Il quadro dell'evoluzione dei Neet nelle tre regioni è decisamente più diversificato, e verosimilmente risente della minore precisione che hanno stime di variazioni basate su campioni *cross-section* alla scala regionale – in particolare sul campione del Trentino –. Conviene, quindi, limitarsi a valutazioni di larga massima. I segni delle variazioni degli indicatori

nelle tre regioni sono conformi al *pattern* riscontrato nelle ripartizioni – negativo per i tassi di Neet e positivo per i tassi di formazione e di occupazione –, con due eccezioni: una lieve contrazione del tasso di formazione in Trentino – che peraltro resta il più alto – e una moderata contrazione del tasso di occupazione in Toscana. Le variazioni di maggior entità, in termini di p.p., riguardano la flessione del tasso di Neet in Veneto e Toscana, l'incremento del tasso di formazione in Toscana e l'incremento del tasso di occupazione in Trentino e Veneto. La conclusione che si può ragionevolmente trarre è un moderato miglioramento dei giovani Neet delle tre regioni, in particolare di una maggior flessione del tasso di Neet in Veneto e Toscana.

Tab. 1.4 *Distribuzione percentuale dei giovani 15-29enni congiuntamente per formazione e occupazione: Italia, ripartizioni e tre regioni, 2018*

	Occupazione		Non occupazione		Totale
Paesi	Formazione	Non formazione	Formazione	Non formazione (Neet)	
Italia	4,2	26,6	45,8	*23,5*	100,0
Nord	6,1	33,2	45,0	*15,7*	100,0
Centro	4,5	27,1	48,7	*19,7*	100,0
Sud e isole	1,9	19,1	45,1	*33,9*	100,0
Toscana	5,3	28,6	49,8	*16,3*	100,0
Trentino	6,7	34,7	44,2	*14,3*	100,0
Veneto	6,2	34,7	44,2	*14,9*	100,0

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Istat, *Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro*.

1.3 Caratteristiche socio-demografiche dei Neet, in Italia, nelle ripartizioni e nelle tre regioni

Un'esplorazione delle caratteristiche socio-demografiche dei Neet fornisce interessanti evidenze sulla loro composizione. Le variabili socio-demografiche prese in considerazione sono il genere, la cittadinanza, la classe di età, il titolo di studio e il ruolo in famiglia. Nella tab. 1.5 presentiamo – distintamente per l'Italia, le sue tre ripartizioni e le tre regioni – per ciascuna categoria di una delle variabili elencate due indicatori; (i) la percentuale della categoria sul totale della popolazione – che scriviamo «% popolazione» – e (ii) la percentuale di Neet sulla categoria – che chiamiamo «prevalenza» –. Con riferimento a una data variabile le coppie di indicatori documentano, rispettivamente, la diver-

sa importanza delle percentuali di giovani nelle pertinenti categorie e delle percentuali di giovani in tali categorie che non sono né occupati né in formazione.

La distribuzione della popolazione di 15-29enni rispetto al genere riflette essenzialmente la dinamica demografica: in Italia le donne sono il 49,1%, gli uomini il 50,9%. Le percentuali di Neet fra le donne sono superiori alle percentuali di Neet fra gli uomini: il 27,5% le prime, il 24,5% i secondi. Il divario fra le prevalenze di donne e uomini è di 4,4 p.p. nel Nord e nel Centro, mentre scende a 1,2 p.p. nel Mezzogiorno. Le tre regioni di interesse si caratterizzano poi per l'ancor più marcato divario rispetto a quello medio del Centro-Nord: l'eccesso della prevalenza delle donne rispetto agli uomini raggiunge 9,9 p.p. nel Veneto, è pari a 6,0 p.p. in Trentino e si attesta a 4,6 p.p. in Toscana.

Per quanto riguarda la cittadinanza, in Italia più di un giovane su dieci (10,8%) è straniero e la prevalenza dei Neet stranieri è di 10,6 p.p. superiore a quella degli italiani. Gli stranieri residenti nel Mezzogiorno sono una frazione esigua, il 3,7%, e in essi si concentra la più alta percentuale di Neet, ben il 43,9%; sempre nel Mezzogiorno, peraltro, si registra anche un'alta percentuale di Neet fra gli italiani, pari al 35%. L'eccesso di prevalenza degli stranieri rispetto agli italiani nel Mezzogiorno è, quindi, comparativamente contenuto – 8,9 p.p., inferiore a quello medio italiano –, perché è alta la prevalenza degli italiani. I maggiori divari nelle prevalenze fra stranieri e italiani si registrano così nel Centro e nel Nord (rispettivamente, oltre 14 e oltre 19 p.p.), perché a fronte delle prevalenze degli stranieri – intorno al 34%, leggermente inferiori alla media nazionale – vi sono le basse prevalenze degli italiani (pari rispettivamente al 19,5 e al 15,9%). Le tre regioni oggetto dello studio presentano profili dei Neet per cittadinanza non vistosamente dissimili: Trentino, Veneto e Toscana hanno prevalenze di stranieri dell'ordine del 34-35% e si distinguono per percentuali dei Neet tra gli italiani sensibilmente più basse di quelle delle rispettive ripartizioni (il 12% nel Trentino, il 15% nel Veneto, oltre il 17% in Toscana). È, quindi, alle basse prevalenze degli italiani che va ricondotto il maggior divario fra le prevalenze di stranieri e italiani: in Trentino le percentuali dei Neet tra gli stranieri sono circa tre volte quelle tra gli italiani, in Veneto sono di poco inferiori a due volte e mezzo, in Toscana sono circa il doppio.

L'analisi delle caratteristiche dei Neet per classi di età quinquennali offre prime indicazioni sulla transizione fra scuola e lavoro. Le classi di età sono grosso modo equidistribuite, con un peso minore della classe

Tab. 1.5 *Classificazione dei Neet rispetto alle caratteristiche socio-economiche: Italia, ripartizioni e tre regioni, 2013*

		Italia	Nord	Centro	Sud e isole	Toscana	Trentino	Veneto
Donne	% popolaz.	49,1	49,1	49,1	49,0	49,3	49,3	49,3
	Prevalenza	27,5	21,1	23,8	36,0	22,0	18,2	23,2
Uomini	% popolaz.	50,9	50,9	50,9	51,0	50,8	50,7	50,7
	Prevalenza	24,5	16,7	19,4	34,8	17,4	12,2	13,3
Italiani	% popolaz.	89,2	84,0	85,8	96,3	84,5	86,6	84,3
	Prevalenza	24,8	15,9	19,5	35,0	17,1	12,0	15,0
Stranieri	% popolaz.	10,8	16,1	14,2	3,7	15,5	13,4	15,7
	Prevalenza	35,6	34,4	33,9	43,9	33,9	35,4	35,5
15-19 anni	% popolaz.	31,0	31,4	30,4	30,7	30,5	32,8	31,8
	Prevalenza	11,6	8,9	9,1	15,5	8,3	7,7	7,8
20-24 anni	% popolaz.	33,7	33,0	33,4	34,6	33,2	32,8	33,1
	Prevalenza	31,9	23,6	28,0	41,8	27,2	18,8	23,1
25-29 anni	% popolaz.	35,4	35,6	36,2	34,7	36,3	34,4	35,1
	Prevalenza	32,9	23,3	25,9	46,5	22,4	18,8	22,9
Licenza media	% popolaz.	42,4	41,1	39,4	45,0	43,1	37,0	37,6
	Prevalenza	24,4	16,5	17,5	34,6	17,4	14,5	14,5
Diploma	% popolaz.	47,0	46,6	48,6	46,7	46,1	48,8	49,8
	Prevalenza	27,9	21,1	24,4	36,5	21,3	15,5	20,6
Laurea	% popolaz.	10,6	12,2	12,0	8,4	10,8	14,3	12,6
	Prevalenza	24,1	18,7	22,9	33,0	22,0	15,8	19,8
Figlio	% popolaz.	8,3	80,8	82,5	86,3	80,9	80,4	84,2
	Prevalenza	23,5	16,2	19,6	32,3	17,1	11,8	14,9
Genitore	% popolaz.	7,6	8,0	7,9	7,1	9,4	6,4	7,8
	Prevalenza	54,2	45,9	44,8	68,7	44,4	54,2	54,3
Altro	% popolaz.	9,1	11,2	9,6	6,6	9,7	13,2	8,1
	Prevalenza	25,1	19,0	19,4	39,7	17,1	16,5	17,8

Fonte: Nostra elaborazioni su dati Istat, *Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro.*

più giovane, conseguenza della diffusa contrazione della natalità. Non sorprende che i 15-19enni registrino le più basse prevalenze di Neet, inferiori al 10% in tutte le ripartizioni, Mezzogiorno escluso, e nelle tre regioni; in larghissima misura sono, infatti, ancora in formazione, in parte nei cicli dell'obbligo scolastico. Le percentuali di giovani Neet sono decisamente più alte nel Mezzogiorno, in tutte le fasce di età; in particolare, tra i 25-29enni la prevalenza dei Neet è doppia di quella che si registra nel Nord. Nel Nord e nel Centro le prevalenze dei Neet

20-24enni e 25-29enni sono piuttosto simili: intorno al 23% per i primi; tra i 26 e il 28% per i secondi. Sempre restando sulle due classi di età dei ventenni, i profili dei Neet nelle tre regioni di interesse non si discostano di molto da quelle delle rispettive ripartizioni: il Trentino si segnala per le prevalenze più basse, inferiori al 19%; la Toscana per la prevalenza più bassa, intorno al 22%, dei 25-29enni.

La scomposizione del massimo titolo di studio conseguito è in tre categorie: istruzione secondaria di primo grado (licenza media), secondaria di secondo grado (diploma) e terziaria (laurea o più). Gran parte dei giovani hanno un diploma di scuola secondaria o la licenza media, mentre soltanto uno su dieci (10,6%) è laureato, chiaro segno del basso livello di scolarizzazione del paese. Il risultato di maggior rilievo, almeno in parte sorprendente, riguarda la prevalenza dei Neet fra i laureati, pari al 24,1%: essa risulta sì inferiore a quella dei diplomati (27,9%) – e marginalmente a quella dei giovani con al massimo la licenza media (24,4%) –, ma comunque non distante dal tasso di Neet. Sullo sfondo di un eccesso strutturale dell'offerta di lavoro – e di un non trascurabile, e consolidato, flusso di emigrati con formazione medio-alta[2] –, questa evidenza segnala un *mismatch* fra domanda e offerta. A questo risultato concorre largamente il Mezzogiorno, dove si registra ad un tempo la più bassa percentuale di laureati sulla popolazione (8,4%) e un laureato su tre (33,3%) nella condizione di Neet. Le altre due ripartizioni hanno entrambe una percentuale di laureati sulla popolazione intorno al 12%, mentre si differenziano per la prevalenza dei Neet, che nel Nord è pari al 18,7% e nel Centro è più alta di oltre 4 p.p. Venendo alle tre regioni oggetto dello studio, il Trentino si distingue per la più alta percentuale di laureati, mentre è la Toscana che presenta, da una parte, la più alta percentuale di giovani con licenza media (43,1%) e, dall'altra, la più bassa percentuale di giovani laureati (10,8%). A queste evidenze sulla diversa composizione per livello di istruzione dei giovani nelle tre regioni si accompagnano interessanti evidenze sul fronte dei Neet: fra i giovani con licenza media la prevalenza di Neet più alta, di circa 3 p.p., si registra in Toscana; all'opposto, il Trentino (seguito, a una certa distanza, dal Veneto) ha le più basse prevalenze di Neet fra i giovani diplomati e laureati, inferiori di circa 6 p.p. a quelle della Toscana.

---

[2] Come documentato in Istat (2019), «nel 2018 più della metà dei cittadini italiani che si sono trasferiti all'estero (53%) è in possesso di un titolo di studio medio-alto: si tratta di circa 33 mila diplomati e 29 mila laureati … [Nel 2018] la perdita netta (differenza tra rimpatri ed espatri) di popolazione con almeno la laurea è di 14 mila unità. Tale perdita riferita agli ultimi dieci anni ammonta complessivamente a poco meno di 101 mila unità».

Quanto al ruolo che il giovane ricopre in famiglia, la suddivisione è in tre categorie: figlio, genitore, altro (*single*, coniuge/convivente senza figli e altri ruoli). È noto che, confrontati con i coetanei dei paesi europei del Centro-Nord, i giovani italiani (e, più in generale, dei paesi mediterranei) sono caratterizzati dalla «sindrome del ritardo» che connota i giovani nei percorsi verso la vita adulta – ingresso nel lavoro, uscita dalla famiglia, primo figlio[3]. Questo *pattern* continua a contraddistinguere i 15-29enni italiani nel 2013: solo il 7,6% è genitore, mentre la maggior parte di colloca nel ruolo di figlio (83,3%). La sindrome del ritardo è accentuata fra i giovani del Mezzogiorno, mentre non mostra apprezzabili differenze fra Centro e Nord. Con riferimento alla condizione di Neet, le evidenze di particolare rilievo sono due: fra i giovani genitori – ovviamente, la categoria con le prevalenze nettamente più alte – la percentuale di Neet nel Mezzogiorno raggiunge il 68,7%, oltre 20 p.p. più alta che nel Centro-Nord; fra i figli la percentuale di Neet cresce passando dal Trentino al Veneto e alla Toscana.

1.4 Una classificazione dei Neet per disponibilità/ricerca di lavoro, in Italia, nelle ripartizioni e nelle regioni

L'esplorazione delle caratteristiche dei Neet è di peculiare rilievo per gli aspetti attinenti al lavoro. Ci pare quindi utile una classificazione dei Neet incentrata sulla disponibilità/ricerca di lavoro. I precedenti di tale esercizio si trovano in Eurofound 2016 e nel saggio di Pintaldi et al.[4]. Eurofound 2016 presenta una classificazione dei Neet che utilizza un ristretto insieme di variabili delle *EU-Labour Force Survey* attinenti alla ricerca di lavoro e alla disponibilità al lavoro e, procedendo con una serie di segmentazioni deterministiche ad albero, colloca i Neet in sette categorie, esaustive e mutuamente esclusive. La nostra classificazione segue la falsariga di Eurofound[5]. I Neet sono classificati in cinque categorie:

– *Ri-entranti*: giovani che non cercano perché sono in attesa di rientrare – o di accedere – al lavoro o a un'attività formativa, scolastica o extra-scolastica;

---

[3] ISTAT, *Generazioni a confronto. Come cambiano i percorsi verso la vita adulta*, Roma 2014.

[4] Eurofound, *Exploring the Diversity of NEETs*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2016; F. Pintaldi - F. Della Ratta Rinaldi - F. M.E. Pontecorvo - E. De Rosa, *Le tante facce dei giovani che non studiano e non lavorano*, in S. Alfieri - E. Sironi (edd), *Una generazione in panchina. Da NEET a risorse per il paese*, Milano, Vita e Pensiero, 2017, pp. 150-160.

[5] Eurofound, *Exploring the Diversity of NEETs*, 2016.

- *Disoccupati:* giovani non occupati che hanno compiuto almeno un'azione attiva di ricerca di lavoro nelle quattro settimane precedenti l'intervista e sono disponibili a iniziare il lavoro entro le due settimane successive (quindi, come definiti da ILO/Eurostat);
- *Scoraggiati*: giovani che non cercano un'occupazione perché ritengono che non vi sia lavoro disponibile;
- *Responsabilità familiari*: giovani che non cercano lavoro o non sono disponibili per responsabilità familiari;
- *Altri*: giovani che non cercano e/o non sono disponibili per ragioni diverse dalle precedenti.

La procedura seguita per la classificazione è riportata nell'appendice.

I risultati dell'esercizio di classificazione sono nella tab. 1.6. Consideriamo innanzitutto le categorie dei «disoccupati» e degli «scoraggiati». In Italia oltre il 40% dei Neet risulta essere disoccupato e il 14% scoraggiato. Significative differenze emergono fra le ripartizioni. La percentuale di giovani Neet disoccupati varia di poco tra Nord e Centro – sono rispettivamente il 47,3 e il 45,0% –, mentre è decisamente più bassa, di circa 8 p.p., nel Mezzogiorno. Se guardiamo ai giovani Neet scoraggiati, le evidenze sono in senso opposto: nel Mezzogiorno gli scoraggiati sono poco meno del 20% e superano di oltre 11 p.p. gli scoraggiati nel Centro (8,4%) e nel Nord (6,7%). Tenendo conto che la distinzione fra disoccupati e scoraggiati poggia fondamentalmente sull'aver svolto o meno un'azione attiva di ricerca di lavoro nelle quattro settimane precedenti l'intervista e che il mercato del lavoro italiano si distingue per debolezza dei servizi per l'impiego e blanda ricerca di lavoro – prevalentemente tramite la rete familiare e amicale –, gli scoraggiati sono prossimi ai disoccupati quanto ad *attachment* al mercato del lavoro[6]. È quindi ragionevole utilizzare un'ulteriore categoria, che chiamiamo «disoccupazione estesa», data dalla somma di disoccupati e scoraggiati. In Italia i giovani Neet nella categoria della disoccupazione estesa sono il 56,3%; quanto alle ripartizioni, nel Centro e nel Nord essi si collocano tra il 53 e il 54%, mentre nel Mezzogiorno raggiungono il 58,4%, quindi superano la frazione di giovani nel resto del paese di 4,8 p.p.

---

[6] Si vedano A. Brandolini - P. Cipollone - E. Viviano, *Does the ILO Definition Capture all Unemployment*?, in «Journal of the European Economic Association», 4, 2006, 2, pp. 153-179 e E. Battistin - E. Rettore - U. Trivellato, *Choosing between Alternative Classification Criteria to Measure the Labour Force State*, in «Journal of the Royal Statistical Society: Series A», 170, 2007, 1, pp. 5-27.

La categoria dei giovani con «responsabilità familiari» ha notevole rilievo; segue, infatti, sia pure a distanza, la categoria dei disoccupati[7]. I giovani Neet che non cercano lavoro o non sono disponibili per responsabilità familiari in Italia sono il 15%, sopra la media nel Centro-Nord, dove raggiungono il 17,9%, e sotto la media nel Mezzogiorno, dove sono il 12,6%.

Tab. 1.6 *Classificazione dei Neet rispetto alla disponibilità/ricerca di lavoro: Italia, ripartizioni, e tre regioni, 2013*

	Ri-entranti	Disoccupati	Scoraggiati	Resp. familiari	Altri	Totale	*Tasso di Neet*
Italia	9,9	42,3	14,0	15,0	18,8	100,0	*26,0*
Nord	10,3	47,3	6,7	17,9	17,8	100,0	*18,9*
Centro	11,4	45,0	8,4	17,9	17,3	100,0	*21,5*
Sud e isole	9,2	38,7	19,7	12,6	19,8	100,0	*35,4*
Toscana	13,2	42,1	7,3	19,1	18,3	100,0	*19,7*
Trentino	14,7	40,7	7,2	19,0	18,5	100,0	*15,2*
Veneto	12,4	40,0	7,6	22,6	17,4	100,0	*18,2*

Fonte: Nostra elaborazioni su dati Istat, Rilevazione Continua delle Forze di Lavoro.

Poco meno di un Neet su dieci è un giovane che ricade nella categoria dei «ri-entranti»: sono giovani che non cercano lavoro perché in attesa di rientrare al lavoro o, in larga prevalenza, impegnati nella formazione. Le percentuali di Neet ri-entranti per ripartizione variano tra l'11,4% del Centro e il 9,2% del Mezzogiorno.

Vi è, infine, la categoria degli «altri»: residuale, in Italia comprende poco meno del 19% dei Neet. Ne fanno parte tutti i Neet che, a un dato tempo – quello della rilevazione – hanno mostrato distacco dalla ricerca di/disponibilità al lavoro per ragioni diverse da quelle che hanno portato alla loro classificazione in una delle categorie precedenti. È, quindi, una categoria ad un tempo eterogenea e *fuzzy*, perché non si hanno informazioni per prospettare credibili differenziazioni. Con un'eccezione, peraltro. In questa categoria sono inclusi i giovani che non cercano e/o non sono disponibili al lavoro per malattia o disabilità. Essi sono il 3,7% dei Neet.

Quanto alle tre regioni oggetto dello studio, esse presentano profili dei Neet in termini di disponibilità/ricerca di lavoro non vistosamente dissimili tra loro, né da quelli del Centro-Nord (e, conseguentemente, piuttosto

[7] L'affermazione vale prescindendo dagli «altri»: una categoria residuale sensibilmente terogenea, come chiariamo nell'immediato seguito.

lontane dalla media nazionale). Le percentuali di Neet disoccupati in Trentino, Veneto e Toscana – comprese tra il 40 e il 42,1% – sono tutte sensibilmente più basse di quelle del Centro-Nord. Le percentuali di Neet scoraggiati – 7,2% in Trentino, 7,6% in Veneto e 7,3% in Toscana – sono, invece, leggermente superiori a quelle del Nord (quindi ben inferiori a quelle del Centro). Ne deriva che in Trentino, in Veneto e in Toscana l'area della disoccupazione estesa è parecchio meno ampia che nel Centro-Nord: specificamente, resta sotto la soglia del 50%, con la frazione più bassa di Neet nella categoria nel Veneto, seguito dal Trentino (rispettivamente, 47,6 e 47,9%), e la più alta in Toscana (49,4%). All'opposto, nelle tre regioni le percentuali di Neet ri-entranti e con responsabilità familiari sono moderatamente più alte rispetto al Centro-Nord, e a fortiori rispetto alla media nazionale. Infine, la categoria 'altri' si distingue per la diffusa bassa variabilità, fra le regioni e rispetto alla media italiana e alle medie per ripartizione.

Il confronto tra la classificazione dei Neet rispetto alla disponibilità/ricerca di lavoro nelle ripartizioni e nelle tre regioni nel 2018 (tab. 1.7) e la parallela classificazione riferita al 2013 (tab. 1.6) consente di cogliere l'evoluzione della distribuzione dei giovani nelle diverse categorie nell'arco di cinque anni.

Tab. 1.7 *Classificazione dei Neet rispetto alla disponibilità/ricerca di lavoro: Italia, ripartizioni, e tre regioni, 2018*

	Ri-entranti	Disoccupati	Scoraggiati	Resp. familiari	Altri	Totale	*Tasso di Neet*
Italia	13,0	39,1	11,5	14,0	22,4	100,0	*23,4*
Nord	16,5	40,0	4,2	17,8	21,4	100,0	*15,7*
Centro	17,8	42,2	5,3	13,3	21,3	100,0	*19,7*
Sud e isole	9,8	37,7	17,0	12,3	23,2	100,0	*33,9*
Toscana	17,5	38,2	6,8	16,3	21,1	100,0	*16,3*
Trentino	25,9	30,9	2,3	18,5	22,5	100,0	*14,3*
Veneto	17,9	39,1	2,6	20,1	20,3	100,0	*14,9*

Fonte: Nostra elaborazioni su dati Istat, *Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro*.

Guardiamo innanzitutto, e soprattutto, ai «disoccupati» e agli «scoraggiati». Nell'arco del quinquennio in Italia si registra una flessione della percentuale di entrambe le categorie (rispettivamente -3,2 e -2,5 p.p.). Il segno negativo della variazione delle percentuali di disoccupati e di scoraggiati contraddistingue tutte e tre le ripartizioni; l'entità delle contrazioni è, invece, notevolmente diversa, fra le due categorie e fra le ripartizioni. La flessione nelle percentuali di scoraggiati si attesta fra 2,5 e 3,1 p.p.; ha quindi un modesto campo di variazione e interessa grosso modo in egual misura le ripartizioni. All'opposto, il calo della percentuale di disoccupati è mediamente più marcato e varia di molto fra le ripartizioni (7,3 e 2,8 p.p. in meno rispettivamente nel Nord e nel Centro, a fronte della flessione di un solo p.p. nel Mezzogiorno), nella direzione di un'accentuazione dei divari fra Centro-Nord e Mezzogiorno. Complessivamente, l'area della disoccupazione estesa si riduce al 44,2% dei giovani Neet nel Nord, al 47,4% nel Centro e al 54,7% nel Mezzogiorno, con il divario fra Mezzogiorno e Centro-Nord che si dilata dai 4,8 p.p. del 2013 agli 8,6 p.p. del 2018.

Venendo alle tre regioni di interesse, nel quinquennio 2013-2018 le variazioni delle percentuali di disoccupati e di scoraggiati restano tutte di segno negativo; di massima sono di entità non lontane da quelle delle rispettive ripartizioni, ma con qualche scostamento non trascurabile. Al riguardo, torna peraltro utile ribadire il *caveat* sulla scarsa precisione che caratterizza stime di variazioni basate su campioni sezionali alla scala regionale, in particolare quando siano riferite a molteplici sottogruppi di Neet – come appunto accade quando li si classifica per disponibilità/ricerca di lavoro –. In quanto segue ci limitiamo, quindi, a segnalare variazioni di rilievo. La flessione nella percentuale di disoccupati è particolarmente marcata nel Trentino (-9,8 p.p.), mentre è modesta nel Veneto (-0,9 p.p). Tra gli scoraggiati si distingue la Toscana, per l'esiguità della contrazione (-0,5 p.p.). Nell'insieme delle tre regioni nel 2018 la percentuale di giovani nell'area della disoccupazione estesa si attesta al di sotto del 45%, quella dei disoccupati sotto il 40%.

Nel 2018 in Italia i «ri-entranti» sono il 13,0%, 3,1 p.p. in più rispetto al 2013. Le variazioni sono di segno positivo in tutte e tre le ripartizioni e nelle tre regioni, ancora con alcune peculiarità nell'entità delle variazioni. Tra le ripartizioni si distingue il Mezzogiorno, per l'esiguo incremento della percentuale di ri-entranti (0,6 p.p.). Tra le province si distingue il Trentino per la ragione opposta, vale a dire il forte incremento della percentuale di ri-entranti, che è superiore agli 11 p.p.

La categoria dei giovani con «responsabilità familiari» rimane di notevole rilievo anche nel 2018. In Italia i giovani Neet che non cercano lavoro o non sono disponibili per responsabilità familiari in Italia sono il 14,0%, in calo di 1 p.p. rispetto al 2013. Anche in questo caso il segno delle variazioni, negativo, si ritrova nelle ripartizioni e nelle tre regioni. A fronte delle flessioni trascurabili delle percentuali di giovani Neet con responsabilità familiari nel Nord e nel Mezzogiorno, sta la loro considerevole flessione nel Centro (-4,0 p.p.). Tra le province, a fronte della contrazione della frazione dei Neet con responsabilità familiari di 2,5 p.p. o poco più che si registra in Toscana e Veneto, sta la flessione di appena 0,5 p.p. nel Trentino.

Infine, nel quinquennio 2013-2018 in Italia la percentuale di Neet nella categoria «altri» aumenta di 3,6 p.p. e in misura grosso modo simile, tra i 2,9 e i 4 p.p., nelle ripartizioni e nelle tre regioni.

1.5 Conclusioni

L'insieme delle analisi empiriche, riferite al periodo 2013-2018, fornisce solide evidenze in primo luogo sulla diffusione dei Neet nei paesi dell'Unione Europea e in secondo luogo, e soprattutto, sulla diffusione dei Neet e su loro caratteristiche socio-demografiche salienti in Italia, nelle tre grandi ripartizioni del paese (Nord, Centro e Mezzogiorno) e nelle tre regioni oggetto dello studio (Toscana, Trentino e Veneto).

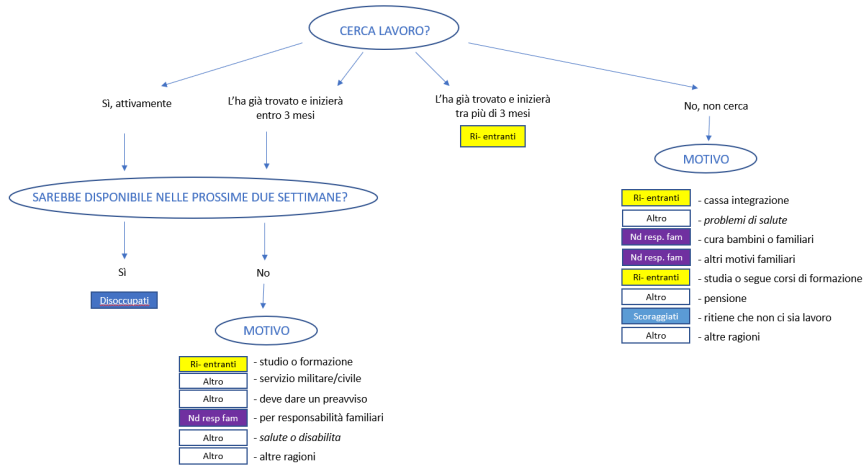
Nel merito, il nostro paese si distingue per l'alto tasso di Neet. Nel 2013 il tasso di Neet dell'Italia è secondo soltanto a quello della Grecia. Nel successivo quinquennio registra una moderata flessione, sensibilmente inferiore a quella dell'UE-28 e di molti paesi dell'Unione. Di conseguenza, nel 2018 l'Italia ha il tasso di Neet più alto tra i paesi dell'UE-28. Associati a livello ed evoluzione del tasso di Neet risultano livello ed evoluzione dei tassi di formazione e di occupazione dei giovani 15-29enni: nel 2013 in Italia erano comparativamente molto bassi e nel successivo quinquennio sono cresciuti poco.

L'Italia presenta forti disparità regionali, che si manifestano in maniera emblematica nel dualismo fra Mezzogiorno e Centro-Nord. Tali disparità emergono nitidamente anche dall'analisi della diffusione dei Neet e di loro caratteristiche socio-demografiche. Quanto al tasso di Neet, alla sua flessione nel quinquennio 2013-2018 si accompagna la dilatazione del divario fra le ripartizioni, con un tasso di Neet nel Mezzogiorno

che giunge ad essere 2,2 volte quello del Nord e 1,7 volte quello del Centro. Questa ulteriore polarizzazione è guidata soprattutto dal tasso di occupazione e segnala che il divario è soprattutto fra Mezzogiorno e Centro-Nord. Con riferimento alle tre regioni oggetto dello studio, la flessione del tasso di Neet è lieve nel Trentino, che muoveva dal tasso più basso, e sostenuta in Veneto e Toscana; l'esito è la conferma dell'ordinamento crescente del tasso di Neet – con il Trentino seguito da Veneto e Toscana –, alla quale si accompagna la riduzione dei divari.

L'analisi delle caratteristiche socio-demografiche dei Neet consente di identificare le categorie di giovani più a rischio di essere senza occupazione e senza lavoro – le donne, gli stranieri, i 20-24enni, i diplomati, i giovani genitori – e, soprattutto, il loro diverso peso nelle ripartizioni. Il Mezzogiorno si distingue, oltre che per prevalenze comparativamente alte, per bassa percentuale di stranieri, prevalenza molto alta dei 25-29enni, percentuale alta di giovani con licenza media e bassa di laureati, prevalenza molto alta dei giovani genitori. In linea di massima, i profili dei Neet nelle tre regioni sono simili a quelli dei Neet nel Centro-Nord.

Infine, la classificazione dei Neet per disponibilità/ricerca di lavoro, al 2013 e al 2018, mette in evidenza il notevole peso dei giovani nell'area della disoccupazione estesa (oltre il 56% dei Neet nel 2013), la variabilità di tale peso fra le ripartizioni (58,4% nel Mezzogiorno *vs.* 53,8% nel Centro-Nord, sempre nel 2013) e la sua evoluzione nel quinquennio (riduzione del peso al 50,6% dei Neet e contestuale aumento della polarizzazione: 54,7% nel Mezzogiorno *vs*. 44,3% nel Centro-Sud). Le distribuzioni dei Neet per disponibilità/ricerca di lavoro nelle tre regioni di interesse non mostrano vistose differenze rispetto alle distribuzioni del Centro-Nord; nel 2018 registrano peraltro una maggiore flessione dei giovani nell'area della disoccupazione estesa.

Appendice: *La procedura per la classificazione dei Neet*

2. La Garanzia Giovani nel quadro delle agevolazioni contributive negli anni recenti

Maurizio Gambuzza e Maurizio Rasera

Lo scopo di questo capitolo è offrire un sintetico quadro di riferimento delle politiche di incentivazione dell'occupazione con le quali il programma Garanzia Giovani si è confrontato. Dopo una breve rassegna dei principali incentivi economici vigenti nel periodo 2014-2018, sfruttando le informazioni messe a disposizione dall'Inps nell'Osservatorio sulle politiche occupazionali e del lavoro e nell'Osservatorio sul precariato verrà fornito un esame di consistenza dell'occupazione giovanile e dei flussi di assunzioni e trasformazione di giovani incentivati sulla base delle diverse politiche del lavoro esistenti, mirando per quanto possibile a tarare il contributo garantito da Garanzia Giovani.

2.1 Principali agevolazioni contributive nel periodo 2014-2018

Gli interventi legislativi basati sulla concessione di incentivi economici all'atto della costituzione o nel momento della trasformazione di determinati rapporti di lavoro sono stati molteplici, anche esaminando solo gli anni recenti. I vari programmi si distinguono sotto diversi aspetti: le caratteristiche anagrafiche della popolazione destinataria dell'intervento, la tipologia contrattuale incentivata, l'entità e la durata dello sgravio contributivo concesso, la modalità più o meno automatica della concessione (condizionata o meno all'incremento occupazionale, abbinata o meno a politiche di attivazione ecc.), le caratteristiche dei destinatari.

Avendo come fuoco, in questo contesto di analisi, il programma Garanzia Giovani si sono prese in considerazione in particolare quelle politiche che hanno dispiegato il loro effetto nello stesso periodo (per la disponibilità dei dati il periodo 2014-2018), che potevano coinvolgere anche

gli stessi destinatari (giovani fino a 29 anni) del programma, che portavano l'attenzione prevalentemente sui contratti a tempo indeterminato, incentivando di fatto la stabilità occupazionale.

Seguendo questi criteri i principali programmi di incentivazione individuati sono i seguenti:

a) Incentivo per l'assunzione di giovani genitori (legge 247/2007).

b) Bonus Giovannini (dl 76/2013).

c) Esonero triennale 2015 (legge 190/2014).

d) Esonero biennale 2016 (legge 208/2015).

e) Esonero giovani strutturale 2018 (legge 205/2017).

f) Incentivi del programma Garanzia Giovani (Bonus D.D. MLPS 8 agosto 2014; Super Bonus D.D. 3 febbraio 2016; Occupazione Giovani D.D. 394/2016; Occupazione Neet D.D. Anpal 3/2018), diversi solo marginalmente nel disegno.

Le caratteristiche strutturali di ciascun programma analizzato (beneficiari, destinatari[1], rapporti incentivati, requisiti del datore di lavoro, requisiti del lavoratore, misura, durata e cumulabilità con altri incentivi), con in più alcune informazioni sulla dimensione delle agevolazioni contributive complessivamente concesse, sono presentate nella tavola sinottica che segue[2].

Come già riferito, i diversi interventi si differenziano per molti aspetti tra i quali di rilevante importanza risultano:

– l'età dei destinatari: il Bonus Giovannini è limitato alla classe 18-29 anni e lo stesso vale per le varie misure del programma Garanzia Giovani; l'esonero strutturale giovani per il 2018-2019-2020 era previsto fino ai 35 anni, così come l'incentivo per i giovani genitori; gli esoneri triennale e biennale agiscono per tutte le classi d'età dei lavoratori;

– il condizionamento alla crescita occupazionale dell'impresa: è il caso del solo Bonus Giovannini;

---

[1] Nella tavola sinottica, presentando le varie misure di incentivazione si distingue fra beneficiari (le imprese) e destinatari (i lavoratori) degli interventi, mentre nel resto del capitolo commentando la consistenza dell'occupazione e dei flussi dei lavoratori assunti con agevolazioni si farà riferimento in maniera più generale ai «lavoratori beneficiari».

[2] Lo schema è tratto dal rapporto congiunto Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Istat, Inps, Inail, Anpal, *Il mercato del lavoro 2018. Verso una lettura integrata*, Roma, Istituto Nazionale di Statistica, 2019, in particolare dal capitolo 4, con alcune integrazioni e modifiche da noi apportate.

– l'entità dello sgravio: si va da importi che si avvicinano allo sgravio contributivo totale (almeno fino a un certo importo delle retribuzioni pro capite, come nel caso dell'esonero triennale), a importi di consistenza più che dimezzata (l'esonero biennale).

La «generosità» dello sgravio, la diversa definizione della platea, la più o meno articolata complessità dei requisiti e delle procedure di accesso sono cause determinanti dell'amplissima differenza degli importi mobilitati dai diversi interventi: mentre infatti l'esonero triennale del 2015 e l'esonero biennale del 2016 hanno mobilitato, a favore delle imprese, risorse misurabili in miliardi di euro, il Bonus Giovannini si è attestato al di sotto dei 100 milioni e Garanzia Giovani è intervenuta con circa 400 milioni.

Risulta evidente come il sovrapporsi degli interventi con target differenziati riduca la capacità di incidere nei confronti di quella che, a torto o a ragione, viene considerata una fascia debole del mercato del lavoro, cioè i giovani. L'incentivare indiscriminatamente l'assunzione di tutti i lavoratori diminuisce l'impatto di politiche specificatamente indirizzate su alcuni di essi, mentre incide complessivamente sulla riduzione del costo del lavoro e sul privilegiare gli impieghi (almeno nominalmente) stabili.

2.2 I giovani e le politiche del lavoro nel quinquennio 2014-2018

Per ricostruire un quadro dettagliato dell'articolazione e del peso delle diverse politiche attive che hanno agito nel mercato del lavoro italiano il riferimento d'obbligo è a quanto rende disponibile Inps con l'Osservatorio sulle politiche occupazionali e del lavoro. La ricca serie di informazioni, alimentata sulla base dell'archivio amministrativo delle denunce retributive mensili (Uniemens), permette di quantificare il numero di lavoratori (l'unità statistica di base restituita con valori medi annui) che hanno beneficiato nel corso di ciascun anno di misure per l'incremento e il mantenimento dei livelli occupazionali. Il dettaglio territoriale delle informazioni giunge fino al livello provinciale, mentre la classificazione delle politiche, molto dettagliata, è ricondotta (tenendo conto delle caratteristiche del mercato del lavoro in Italia) a quella del *Labour Market Policy (LMP) database* della Commissione Europea[3]. Nelle analisi che seguono utilizzeremo la serie che copre il quinquennio 2014-2018.

---

[3] Ricordiamo che «The LMP database was developed and maintained by Eurostat till 2013. From 2014, the LMP database is developed and maintained by European Commission's Directorate General for Employment, Social Affairs and LMP data are disseminated by Eurostat».

Tavola sinottica

Incentivo	Agevolaz. contrib. (ml €)	Beneficiari	Destinatari	Rapporti incentivati	Requisiti datore di lavoro	Requisiti lavoratore	Misura	Durata	Cumulabilità
1. Incentivo per assunzione giovani genitori Legge 24 dicembre 2007, n. 247 (art. 1)		Datori di lavoro privati o cooperative	Giovani genitori <35 anni impiegati in modo precario o che hanno cessato un lavoro precario	Assunzioni e trasformazioni a tempo indeterm.	Regolarità degli obblighi di contribuzione previdenziale (DURC)	Iscrizione alla "Banca dati per l'occupazione dei giovani genitori"	Esonero contributivo previdenziale fino ad un massimo annuo di 5.000€	Fino al raggiungimento del tetto stabilito in continuità del rapporto	
2. Bonus Giovannini Incentivo sperimentale per assunzione di under 30 (DL 76/2013 Circ. Inps n. 131/2013)	Anno 2013: 2,9 Anno 2014: 47,8 Anno 2015: 37,7 Anno 2016: 6,3 Anno 2017: 0,4	Datori di lavoro privati inclusa l'agricoltura	Giovani tra 18-29 anni	Assunzioni e trasformazioni a tempo indet. anche a tempo parziale o in somministraz. anche per le assunzioni in apprendistato dal 8/2013 al 6/2015	Regolarità degli obblighi di contrib. previd. (DURC). Realizzazione e mantenimento dell'incremento netto dell'occup.	Privi di impiego regolarmente retribuito da almeno 6 mesi oppure privi di diploma di scuola media superiore o professionale	Incentivo pari ad un 1/3 della retribuzione mensile lorda imponibile con un massimo mensile di 650 euro	18 mesi per le assunzioni, 12 mesi per le trasformazioni (Dal 9/2013 al 12/2016)	

segue tav.

Incentivo	Agevolaz. contrib. (ml €)	Beneficiari	Destinatari	Rapporti incentivati	Requisiti datore di lavoro	Requisiti lavoratore	Misura	Durata	Cumulabilità
3. Esonero tirennale Esonero contrib. per nuove assunzioni a tempo ind. (L.190/2014 (art.1 cc.118-124) Circ. Inps n. 17/2015 e 178/2015 - Msg. n. 1144/2015)	Anno 2015: 2.223,7 Anno 2016: 6.359,7 Anno 2017: 5.415,8 Anno 2018: 2.703,8	Datori di lavoro privati inclusa l'agri-coltura, e alcu-ne categorie di enti pubblici	Tutti	Assunzioni e trasformazio-ni a tempo indeterminato anche a tempo parziale o in somministrazio-ne. Avvenute dal 1/2015 al 12/2015	Regolarità degli obblighi di contribuzione previdenziale (DURC)	Privi di impiego a tempo indet. nei 6 mesi pre assunzione con qualsiasi datore o nei 3 mesi prima della data di entrata in vigore della legge con soggetti collegati al datore che effettua l'assunzione	Esonero totale dei contributivi previdenziali (esclusi i premi e contributi Inali) con un massimo annuo di 8.060 euro	36 mesi (Dal 1/2015 al 12/2018)	
4. Esonero biennale Esonero contrib. per nuove assunzioni a tempo ind. (L.208/2015 (art.1 cc 178 e seg) (Circ. Inps n. 57/2016)	Anno 2016: 354,8 Anno 2017: 968,3 Anno 2018: 523,0	Datori di lavoro privati inclusa l'agri-coltura, e alcu-ne categorie di enti pubblici	Tutti	Assunzioni e trasformazio-ni a tempo indeterminato anche a tempo parziale o in somministrazio-ne. Avvenute dal 1/2016 al 12/2016	Regolarità degli obblighi di contribuzione previdenziale (DURC)	No tempo indet. nei 6 mesi pre assunzione o nei 3 mesi prima con soggetti collegati al datore che assume e che non abbiano avuto altro incentivo con TRIE	Esonero del 40% dei contributivi previdenziali (esclusi i premi e contributi Inali) con un massimo annuo di 3.250 euro	24 mesi (Dal 1/2016 al 12/2018).	

segue tav.

Incentivo	Agevolaz. contrib. (ml €)	Beneficiari	Destinatari	Rapporti incentivati	Requisiti datore di lavoro	Requisiti lavoratore	Misura	Durata	Cumulabilità
5. Esonero giovani strutturale Esonero contributivo per nuove assunzioni a tempo indeterminato (L.205/2017 (art.1 cc 100-114) (Circ. Inps n. 40/2018)	Anno 2018: 132,7	Datori di lavoro privati inclusa l'agricoltura, e alcune categorie di enti pubblici	Giovani che non abbiano compiuto i 35 anni, limitatamente al 2018-2019-2020	Assunzioni e trasformazioni a tempo indeterminato anche a tempo parziale o in somministrazione avvenute dal 1/2018	Regolarità degli obblighi di contribuzione previdenziale (DURC)	Per la prima assunzione incentivata, assenza di rapporti a tempo indeterminato nel corso dell'intera vita lavorativa	Per GECO e GAPP: 50% dei contrib. previd. (esclusi premi e contrib. Inail), max annuo di 3.000 euro, riparametrato e applicato su base mensile; Per GALT: tot. contrib. previd. (esclusi premi e contributi inail), max annuo di 3.000 euro, riparametr. e applicato su base mensile.	36 mesi per GECO (Giovani esonero contrib.) e GALT (Conferma post alternanza); 12 mesi per GAPP (Conferma dopo apprendistato)	

segue tav.

Incentivo	Agevolaz. contrib. (ml €)	Beneficiari	Destinatari	Rapporti incentivati	Requisiti datore di lavoro	Requisiti lavoratore	Misura	Durata	Cumulabilità
6.1. Garanzia Giovani - 1 Incentivo per Occupazione giovani iscritti al Programma Operativo nazionale Garanzia Giovani	Anno 2015: 17,2 Anno 2016: 108,0 Anno 2017: 59,6 Anno 2018: 86,9 (tutti interventi Garanzia Giovani)	Datori di lavoro privati inclusa l'agricoltura	Giovani aderenti al Programma Garanzia Giovani, 16-29 anni	Assunzioni a tempo indet., determ. (almeno 6 mesi) anche a tempo parziale, inclusi i rapporti in apprendistato profess. e in somministraz.. Spetta anche in caso di trasformaz. dal 3/10/2014 al 1/1/2017	Regolarità obblighi di contribuzione previdenziale (DURC). Realizzazione e mantenimento dell'incremento netto dell'occup. per le aziende che fruiscono degli importi oltre i limiti degli aiuti de minimis	Iscritti al Programma Garan- zia Giovani, se l'età è inferiore a 18 anni deve essere assolto il diritto dovere all'istruzione e formazione	Dipende dalla classe di profilazione attribu- ita al giovane e dalla tipologia contrattuale (da un minimo di 1.500€ ad un massimo di 6.000€)	12 mesi. L'incentivo può essere sospeso in caso di maternità obbligatoria.	Cumulabile con altri di natura economica o contributiva non selettivi rispetto ai datori di lavoro o ai lavoratori. Cumulabile al 50% con incentivo giovani genitori
6.2. Garanzia Giovani - 2 Super Bonus Occupazione – trasformazione tirocini (D.D. 3 febbraio 2016 Circ. INPS n. 89/2016)	Anno 2016: 26,8 Anno 2017: 48,9	Datori di lavoro privati inclusa l'agricoltura.	Giovani che abbiano svolto o stiano svolgendo un tirocinio extra curriculare finanziato nell'ambito del Programma Garanzia Giovani, 16-29 anni	Assunzioni a tempo indeterminato, inclusi i rapporti in apprendistato professionalizzante e in somministrazione. Avvenute dal 1/3/2016 al 31/12/2016	Regolarità Obblighi contrib. previdenziale (DURC). Realizzazione e mantenimento incremento netto dell'occup. per aziende che fruiscono di importi oltre i limiti degli aiuti de minimis.	Iscritti al Programma Garanzia Giovani, se l'età è inferiore a 18 anni deve essere assolto il diritto dovere all'istruzione e formazione.	Dipende dalla classe di profilazione attribuita al giovane	12 mesi. L'incentivo può essere fruito al massimo entro il 29/2/2018. L'incentivo può essere sospeso in caso di maternità obbligatoria	Cumulabile con altri incentivi all'assunzione di natura economica o contributiva non selettivi rispetto ai datori di lavoro o ai lavoratori

segue tav.

Incentivo	Agevolaz. contrib. (ml €)	Beneficiari	Destinatari	Rapporti incentivati	Requisiti datore di lavoro	Requisiti lavoratore	Misura	Durata	Cumulabilità
6.3. Garanzia Giovani - 3 Incentivo Occupazione Giovani (D.D. n. 394 del 2 dicembre 2016 Circ. INPS n. 40/2017)	anno 2017: 46,2	Datori di lavoro privati inclusa l'agricoltura.	Giovani aderenti al Programma Garanzia Giovani, 16-29 anni	Assunzioni a tempo indeterm., determinato (almeno 6 mesi) anche a tempo parziale, inclusi i rapporti in apprendistato profession. e in somministrazione. Avvenute dal 1/1/2017 al 31/12/2017	Regolarità obblighi contrib. previd. (DURC). Realizzazione e mantenimento dell'incremento netto dell'occupazione per le aziende che fruiscono degli importi oltre i limiti degli aiuti de minimis.	Iscritti al Programma Garanzia Giovani, se l'età è inferiore a 18 anni deve essere assolto il diritto dovere all'istruzione e formazione	8.060 per contratti a tempo indeterm. 4.030 per i contratti a tempo determ.	Massimo 12 mesi (1/2017 al 12/2018). L'incentivo può essere fruito al massimo entro il 29/2/2019. L'incentivo può essere sospeso in caso di maternità obbligatoria.	Non cumulabile
6.4. Garanzia Giovani - 4 Incentivo Occupazione NEET del Programma Operativo Giovani (Decreto Direttoriale Anpal 3/2018 Circ. Inps n. 48/2018)		Datori di lavoro privati inclusa l'agricoltura.	Giovani aderenti al Programma Garanzia Giovani, 16-29 anni	Assunzioni a tempo indeterminato anche a tempo parziale, inclusi i rapporti in apprendistato professionalizzante e in somministrazione. Avvenute dal 1/2018 al 12/2018	Regolarità obblighi contrib. previd. (DURC). Realizzazione e mantenimento dell'incremento netto dell'occupazione per le aziende che fruiscono degli importi oltre i limiti degli aiuti de minimis.	Iscritti a Garanzia Giovani, se minori 18 anni, deve essere assolto il diritto dovere all'istruz. e formazione.	Misura massima annua pari a 8.060 euro	12 mesi (1/2018 al 12/2019). L'incentivo può essere fruito al massimo entro il 29/2/2020. L'incentivo può essere sospeso in caso di maternità obbligatoria	Non cumulabile tranne che con Esonero strutturale giovani

I giovani costituiscono certamente uno dei target privilegiati delle politiche attive del lavoro. Peraltro, la loro rilevanza è stata notevolmente ridimensionata nel corso della seconda metà del decennio scorso per effetto dei consistenti interventi di agevolazione – reiterati e/o rafforzati di anno in anno – miranti alla stabilizzazione dell'occupazione e rivolti a tutte le fasce di età dei lavoratori (tab. 2.1).

Tab. 2.1 *Numero di beneficiari di politiche del lavoro. Totale e giovani (under 30 anni). Dati medi annui su base mensile*

	2014	2015	2016	2017	2018
Italia					
Totale	952.876	1.463.648	2.205.442	2.215.484	1.640.222
Giovani	568.682	688.754	874.518	869.204	783.491
% giovani	60%	47%	40%	39%	48%
Toscana					
Totale	57.064	91.669	142.742	146.032	111.301
Giovani	39.783	46.371	56.816	57.206	54.883
% giovani	70%	51%	40%	39%	49%
Trentino					
Totale	7.552	12.325	18.820	20.193	15.949
Giovani	5.801	7.263	9.029	9.622	9.272
% giovani	77%	59%	48%	48%	58%
Veneto					
Totale	81.377	130.616	203.470	214.774	168.518
Giovani	61.154	74.048	92.709	96.206	93.194
% giovani	75%	57%	46%	45%	55%

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Inps, Osservatorio sulle politiche occupazionali e del lavoro.

Nel 2014 in Italia il 60% dei quasi 953.000 lavoratori beneficiari di interventi occupazionali era costituito da giovani fino a 29 anni; l'anno dopo, con l'introduzione dell'esonero triennale, tale quota è scesa al 47% e ha continuato a ridursi negli anni successivi fino a toccare il minimo (39%) nel 2017, quando si sono venuti a cumulare gli effetti dell'esonero triennale e di quello successivo biennale, per attestarsi infine al 48% nel 2018. L'ampliamento e la diversificazione degli strumenti messi in atto, oltre che il loro dispiegarsi su archi temporali pluriennali, ha determinato una notevole crescita della platea dei lavoratori interessati da politiche di incentivazione, che ha raggiunto il massimo nel biennio 2016-2017 con oltre 2.200.000 beneficiari[4]. Tale crescita ha interessato anche i

[4] Partendo da una più precisa misurazione dei lavoratori beneficiari, nel XVIII Rapporto annuale dell'Inps viene valutato l'impatto complessivo dei quattro principali programmi di incentivo (esoneri

giovani ma è stata enormemente più consistente per gli over 29enni, più che raddoppiati nel quinquennio esaminato e più che triplicati nel 2016-2017 (mentre i giovani sono al massimo cresciuti del 54%).

Le medesime tendenze contraddistinguono i tre contesti amministrativi che costituiscono i *case studies* del presente lavoro: la Toscana, il Trentino e il Veneto. Il Veneto e soprattutto la Provincia autonoma di Trento si distinguono per la persistente maggior incidenza dei giovani tra i beneficiari delle politiche occupazionali, particolarmente elevata ad inizio periodo (rispettivamente con quote del 75% e 77%), ma ancora decisamente superiore alla media italiana al 2018 (55% e 58%). La Toscana, che partiva anch'essa con un profilo marcatamente giovanile dei beneficiari (nel 2014 il 70% del totale), a partire dal 2016 si allinea invece al profilo nazionale.

2.3 Garanzia Giovani: l'articolazione degli interventi

Il programma Garanzia Giovani ha operato in un contesto di forte concorrenza con altri strumenti – spesso economicamente più vantaggiosi – a disposizione delle imprese per abbattere il costo del lavoro. I giovani hanno, quindi, visto accrescere la competizione di un'ampia platea di lavoratori più maturi, i quali, oltre al (mediamente) maggiore bagaglio di esperienza professionale, si sono ritrovati a godere dei benefici dati dagli sgravi contributivi.

Per quanto i dati in esame non permettano una precisa collocazione temporale degli eventi che hanno dato origine al beneficio (ad esempio, un assunto nel 2015 con l'esonero triennale potrà risultare beneficiario anche nei tre anni successivi), possiamo comunque approfondire la cornice del contesto nella quale il programma si è dispiegato, oltre a precisarne alcune delle modalità con le quali lo stesso ha trovato applicazione. Infatti, con specifico riguardo alla Garanzia Giovani, l'Osservatorio sulle politiche occupazionali e del lavoro dell'Inps permette di ricondurre gli interventi in due diverse famiglie di incentivazione dei giovani ammessi al programma (nei vari anni, secondo quanto dettato dai i provvedimenti legislativi):

---

triennale, biennale e strutturale giovani e Garanzia Giovani) nel periodo 2015-2018: l'incidenza dei dipendenti agevolati sui dipendenti totali ha raggiunto il massimo nel 2016 (11%) quando è risultato interessato da incentivi il 40% delle aziende con dipendenti. Cfr. Inps, *XVIII Rapporto annuale*, Roma 2019, pp. 82 ss.

a) incentivi all'assunzione a tempo indeterminato («Bonus occupazionale» e, per i giovani con tirocinio, «Super bonus occupazionale»);

b) incentivi all'assunzione a tempo determinato superiore ai sei mesi («Bonus occupazionale»).

La distribuzione dei beneficiari delle tre forme di incentivazione è riportata in tab. 2.2, mentre in tab. 2.3 gli interventi di Garanzia Giovani sono inquadrati nel contesto degli altri incentivi cui hanno avuto accesso i giovani under 30 anni nel quinquennio 2014-2018.

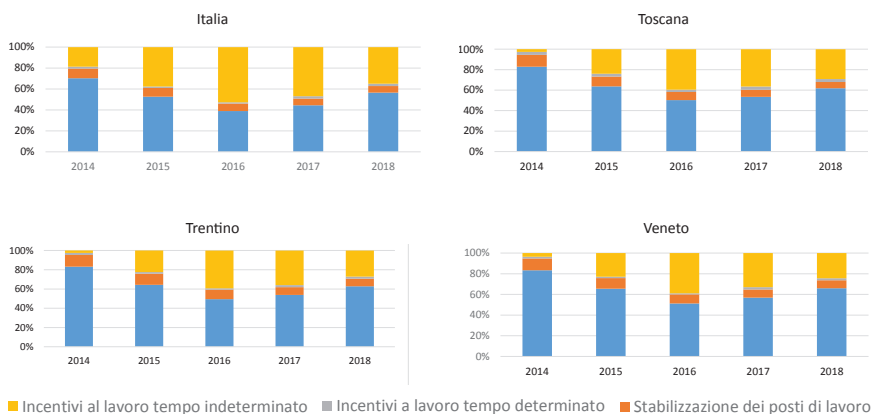
Il 2015 è stato il primo anno di completa vigenza del programma e dunque non sorprende che a livello nazionale i giovani beneficiari di incentivi siano stati appena poco più di 6.300; i lavoratori interessati sono poi cresciuti fino a superare le 44.400 unità in media nel 2017 per attestarsi poi nell'anno successivo di poco al di sotto delle 40.000 unità. Tale evoluzione a livello medio nazionale non risulta condivisa nei tre territori di nostra attenzione, dove invece si assiste ad una progressiva e costante crescita del numero complessivo dei giovani lavoratori beneficiari degli incentivi del programma, che nell'ultimo anno raggiungono il livello massimo: 737 in provincia di Trento, 4.723 in Veneto e 3.324 in Toscana.

La parte largamente prevalente degli incentivi è stata concessa per l'instaurazione di rapporti a tempo indeterminato, modalità che mostra una progressiva crescita in termini assoluti, mentre il suo peso relativo sul totale riflette l'evoluzione legislativa: oltre il 90% nell'anno di avvio, la quota di assunzioni incentivate a tempo indeterminato è scesa nei due anni successivi fino a toccare il minimo del 68% nel 2017, per poi risalire all'88% nell'ultimo anno osservato. Nei due anni di operatività del «Super bonus», 2016 e 2017, sono stati mediamente tra 4-5.000 i giovani che hanno visto seguire al tirocinio extracurricolare finanziato nell'ambito del programma l'assunzione presso l'azienda ospitante (con una quota sul totale dei partecipanti rispettivamente del 13% e dell'11%). Meno utilizzato l'incentivo per le assunzioni a tempo determinato, che ha toccato il picco di beneficiari (9.346) nel 2017, con una quota del 21% sul totale, e si è attestato poi sulle 4.800 unità nel 2018 (12%). Omologhe tendenze e composizioni simili tra i diversi tipi di incentivo si ritrovano nei contesti territoriali in esame.

Tab. 2.2 *Totale lavoratori under 30 anni. Numero di beneficiari di agevolazioni nell'ambito del programma Garanzia Giovani. Dati medi annui su base mensile*

	2015	2016	2017	2018
Italia				
Incentivo all'assunzione: rapporti a tempo determinato	458	1.622	9.346	4.800
Incentivo all'assunzione: rapporti a tempo indeterminato	5.911	25.866	30.354	34.968
Super Bonus Occupazionale - trasformazione tirocini	-	4.176	4.753	143
Totale	6.369	31.664	44.453	39.911
Toscana				
Incentivo all'assunzione: rapporti a tempo determinato	36	85	613	354
Incentivo all'assunzione: rapporti a tempo indeterminato	546	1.964	1.709	2.962
Super Bonus Occupazionale - trasformazione tirocini	-	213	212	8
Totale	582	2.262	2.534	3.324
Trentino				
Incentivo all'assunzione: rapporti a tempo determinato	4	15	143	79
Incentivo all'assunzione: rapporti a tempo indeterminato	40	183	455	656
Super Bonus Occupazionale - trasformazione tirocini	-	3	10	2
Totale	44	201	608	737
Veneto				
Incentivo all'assunzione: rapporti a tempo determinato	30	63	830	526
Incentivo all'assunzione: rapporti a tempo indeterminato	512	1.598	2.337	4.193
Super Bonus Occupazionale - trasformazione tirocini	-	83	94	4
Totale	542	1.744	3.261	4.723

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Inps, Osservatorio sulle politiche occupazionali e del lavoro.

Fig. 2.1 *Totale lavoratori under 30 anni. Distribuzione dei beneficiari secondo i principali tipi di incentivazione dei rapporti di lavoro*

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Inps, Osservatorio sulle politiche occupazionali e del lavoro.

2.4 Garanzia Giovani nel contesto delle politiche rivolte agli under 30enni

Prima di passare ad analizzare più specificamente gli interventi di agevolazione attivati nell'ambito del programma Garanzia Giovani è utile delineare in maniera più precisa la struttura delle politiche di incentivazione rivolte ai giovani, sempre mantenendo come base di riferimento la distribuzione media annua dei beneficiari. Per fare ciò seguiremo la classificazione delle diverse misure nei cinque tipi utilizzati da Inps seguendo lo schema del LMP database (fig. 2.1 e tab. 2.3).

Prima dell'avvio della stagione dei massici esoneri contributivi e dell'avvio del programma Garanzia Giovani, larga parte dei lavoratori under 30 incentivati da politiche del lavoro era costituita da apprendisti, che rappresentavano in Italia circa l'80% del totale; la parte residua era prevalentemente costituita dagli incentivi all'occupazione a tempo indeterminato riservati a disoccupati e cassaintegrati da almeno 24 mesi e, in parte minore, dal Bonus Giovannini. Nei territori oggetto della nostra attenzione tale polarizzazione sugli apprendisti era ancora maggiore e raggiungeva circa il 95% dei beneficiari.

Negli anni successivi, e con culmine nel 2016, la situazione muta significativamente e il complesso dei beneficiari legati ai contratti di apprendistato si assottiglia, in particolare in termini relativi, fino a riguardare il 46% del totale in Italia e quote oscillanti tra il 58% e il 60% nelle tre regioni.

Quanto della crescita delle altre forme di sostegno dell'occupazione dei lavoratori under 30enni è imputabile al programma Garanzia Giovani? (Tab. 2.3).

Se consideriamo gli incentivi all'occupazione a tempo indeterminato, cui fa riferimento la parte quantitativamente dominante dei beneficiari, il peso del programma è complessivamente piuttosto modesto, risulta crescente nel quinquennio e raggiunge il massimo nel 2018. Considerando il 2016 – l'anno di massimo impatto delle politiche di incentivazione –, dei circa 461.000 beneficiari under 30enni hanno fatto riferimento a Garanzia Giovani appena 30.000 lavoratori, il 6,5% del totale; la quota massima viene raggiunta nel 2018, quando i 35.000 giovani incentivati con interventi del programma rappresentano il 12,8% del totale. Come si può vedere (fig. 2.2), si registra una certa variabilità con riferimento ai territori: si distingue in particolare la provincia di Trento, dove l'incidenza del programma è sempre superiore a quella rilevata nella media

Tab. 2.3 *Totale lavoratori under 30 anni: numero medio di beneficiari per tipi di incentivazione*

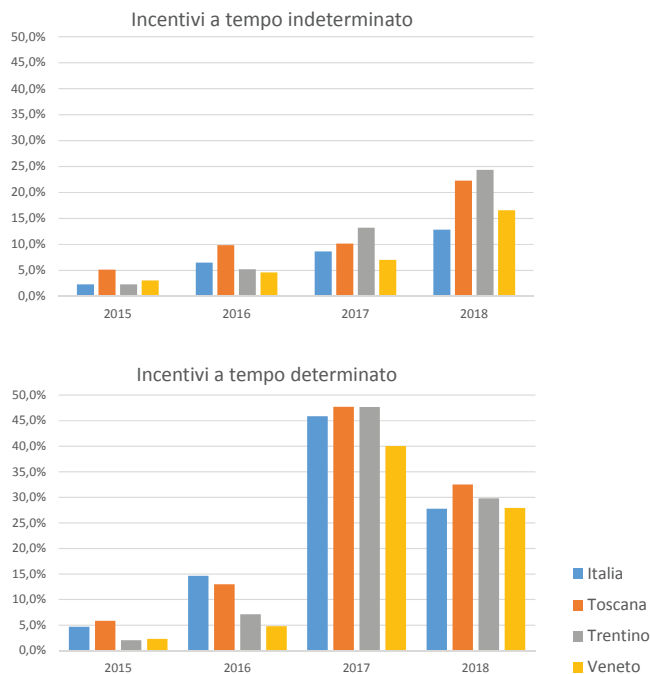
Tipo di agevolazione	2014	2015	2016	2017	2018
Italia					
Contratti a causa mista	399.407	362.946	340.268	386.589	443.101
Incentivi all'occupazione- stabilizzazione dei posti di lavoro	52.685	56.845	62.130	55.183	48.798
Incentivi all'occupazione- tempo determinato	10.468	9.829	11.068	20.381	17.280
- di cui Garanzia Giovani (v.ass.)	-	458	1.622	9.346	4.800
- di cui Garanzia Giovani (%)	-	4,7%	14,7%	45,9%	27,8%
Incentivi all'occupazione- tempo indeterminato	106.101	259.121	460.860	406.469	273.632
- di cui Garanzia Giovani (v.ass.)	-	5.911	30.042	35.107	35.111
- di cui Garanzia Giovani (%)	-	2,3%	6,5%	8,6%	12,8%
Integrazione dei disabili	20	12	191	582	680
Totale	568.682	688.754	874.518	869.204	783.491
Toscana					
Contratti a causa mista	33.154	30.395	29.111	32.517	36.218
Incentivi all'occupazione- stabilizzazione dei posti di lavoro	4.570	4.733	4.971	4.538	4.209
Incentivi all'occupazione- tempo determinato	644	615	654	1.285	1.089
- di cui Garanzia Giovani (v.ass.)	-	36	85	613	354
- di cui Garanzia Giovani (%)	-	5,9%	13,0%	47,7%	32,5%
Incentivi all'occupazione- tempo indeterminato	1.414	10.628	22.070	18.840	13.334
- di cui Garanzia Giovani (v.ass.)	-	546	2.177	1.921	2.970
- di cui Garanzia Giovani (%)	-	5,1%	9,9%	10,2%	22,3%
Integrazione dei disabili	*	-	10	26	33
Totale	39.783	46.371	56.816	57.206	54.883
Trentino					
Contratti a causa mista	4.804	4.627	4.536	5.141	5.736
Incentivi all'occupazione- stabilizzazione dei posti di lavoro	675	695	714	666	566
Incentivi all'occupazione- tempo determinato	168	194	211	300	265
- di cui Garanzia Giovani (v.ass.)	-	4	15	143	79
- di cui Garanzia Giovani (%)	-	2,1%	7,1%	47,7%	29,8%
Incentivi all'occupazione- tempo indeterminato	154	1.747	3.566	3.513	2.698
- di cui Garanzia Giovani (v.ass.)	-	40	186	465	658
- di cui Garanzia Giovani (%)	-	2,3%	5,2%	13,2%	24,4%
Integrazione dei disabili	-	-	*	*	7
Totale	5.801	7.263	9.029	9.622	9.272
Veneto					
Contratti a causa mista	50.887	47.591	45.825	51.742	58.603
Incentivi all'occupazione- stabilizzazione dei posti di lavoro	7.451	8.572	9.158	7.766	7.346
Incentivi all'occupazione- tempo determinato	1.310	1.301	1.315	2.073	1.883
- di cui Garanzia Giovani (v.ass.)	-	30	63	830	526
- di cui Garanzia Giovani (%)	-	2,3%	4,8%	40,0%	27,9%
Incentivi all'occupazione- tempo indeterminato	1.506	16.584	36.387	34.535	25.250
- di cui Garanzia Giovani (v.ass.)	-	512	1.681	2.431	4.197
- di cui Garanzia Giovani (%)	-	3,1%	4,6%	7,0%	16,6%
Integrazione dei disabili	-	-	24	90	112
Totale	61.154	74.048	92.709	96.206	93.194

* Dati statisticamente non significativi.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Inps, Osservatorio sulle politiche occupazionali e del lavoro.

del Paese e supera il 22% del totale incentivati a tempo indeterminato nel 2018; anche il Veneto e soprattutto la Toscana presentano negli ultimi anni quote più elevate di quelle medie italiane, rispettivamente con il 16,6% e il 24,4%.

Venendo agli incentivi per l'occupazione a tempo determinato, nei primi tre anni considerati essi riguardano all'incirca 10.000 lavoratori giovani all'anno, superano i 20.000 beneficiari nel 2017 per attestarsi nel 2018 su poco più di 17.000 unità. È proprio in riferimento a questi due anni, e in particolare al primo, che il programma Garanzia Giovani acquista una certa rilevanza: nell'anno di massimo impiego copre il 46% a livello nazionale e circa il 48% in Toscana e in provincia di Trento.

Fig. 2.2 *Totale lavoratori under 30 anni beneficiari di incentivi nell'ambito del programma Garanzia Giovani. Incidenza % sul totale per i principali tipi di incentivazione*

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Inps, Osservatorio sulle politiche occupazionali e del lavoro.

2.5 Garanzia Giovani secondo i dati dell'Osservatorio sul precariato

Come abbiamo più volte sottolineato, il riferimento ai beneficiari medi non aiuta a capire con precisione quanto ciascun intervento di incentivazione abbia inciso sull'attivazione di nuovi rapporti di lavoro, dato che il numero di beneficiari in ciascun anno è il risultato cumulato di rapporti di lavoro incentivati nati anche in anni precedenti.

Per cercare di ovviare a tale problema possiamo prendere in considerazione i dati Inps dell'Osservatorio sul precariato, che misurano in maniera più precisa i nuovi rapporti di lavoro (e le trasformazioni contrattuali) instaurati. Anche questo Osservatorio è basato sulle informazioni desunte dall'archivio amministrativo delle denunce retributive mensili (Uniemens). Rileva i movimenti (i flussi) dei rapporti di lavoro – assunzioni, cessazioni, variazioni contrattuali – con dettaglio temporale mensile e territoriale fino al livello regionale (pertanto si farà riferimento al Trentino-Alto Adige). Il campo di osservazione è riferito ai lavoratori dipendenti del settore privato, esclusi i lavoratori domestici e gli operai agricoli, e a quelli degli Enti pubblici economici. Oltre alle principali informazioni anagrafiche dei lavoratori, alla tipologia del contratto di lavoro e ad alcune caratteristiche delle imprese di impiego, per tutti i nuovi rapporti di lavoro attivati e per quelli trasformati riporta l'informazione sull'eventuale agevolazione contributiva. Qualora un rapporto di lavoro preveda due o più forme di incentivazione viene considerata l'agevolazione prevalente, secondo un criterio ordinale che tiene conto dell'attrattività dell'incentivo dal punto di vista economico e della sua durata temporale. Sono prese in considerazione tutte le agevolazioni previste dalla normativa, aggregate secondo una classificazione dei diversi tipi di incentivazione, secondo il seguente ordine di priorità: l'apprendistato (compresi gli apprendisti trasformati), l'esonero triennale (L. 190/2014), l'esonero biennale (L. 208/2015), l'occupazione sud (Decreto direttoriale MLPS 367/2016), l'esonero giovani (L. 205/2017), i disoccupati di lunga durata (L. 407/1990) e una categoria residuale «altro», all'interno della quale rientrano tutti gli altri tipi di incentivi, inclusi quelli che nel corso degli anni sono stati attivati con il programma Garanzia Giovani.

Questa suddivisione chiaramente impedisce una attribuzione puntuale degli accadimenti all'oggetto principale della nostra osservazione – un incentivo associato al programma Garanzia Giovani. Si è peraltro ritenuto che, applicando qualche criterio di «pesatura», fosse possibile trarre evidenze utili da questa base dati. Specificamente, approssimiamo il peso di Garanzia Giovani sul totale delle incentivazioni nella categoria

Tab. 2.4 *Totale lavoratori under 30 anni: numero medio di beneficiari per i principali tipi di incentivazione*

	2014	2015	2016	2017	2018
Italia					
Totale	568.682	688.754	874.518	869.204	783.491
Totale principali misure	539.938	660.587	828.545	809.627	726.530
Totale altro	28.744	28.167	45.973	59.577	56.961
- di cui Garanzia Giovani	0	6.369	31.664	44.453	39.911
- % GG sul totale Altro	0,0%	22,6%	68,9%	74,6%	70,1%
Toscana					
Totale	39.783	46.371	56.816	57.206	54.883
Totale principali misure	38.104	44.469	53.710	53.832	50.663
Totale altro	1.679	1.902	3.106	3.374	4.220
- di cui Garanzia Giovani	-	582	2.262	2.534	3.324
- % GG sul totale Altro	-	30,6%	72,8%	75,1%	78,8%
Trentino					
Totale	5.801	7.263	9.029	9.622	9.272
Totale principali misure	5.486	6.920	8.563	8.784	8.289
Totale altro	315	343	466	838	983
- di cui Garanzia Giovani	-	44	201	608	737
- % GG sul totale Altro	-	12,8%	43,1%	72,6%	75,0%
Veneto					
Totale	61.154	74.048	92.709	96.206	93.194
Totale principali misure	58.349	71.159	89.251	91.349	86.733
Totale altro	2.805	2.889	3.458	4.857	6.461
- di cui Garanzia Giovani	-	542	1.744	3.261	4.723
- % GG sul totale Altro	-	18,8%	50,4%	67,1%	73,1%

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Inps, Osservatorio sulle politiche occupazionali e del lavoro.

«altro» prendendo a riferimento la distribuzione dei beneficiari per classi di misure utilizzata nell'Osservatorio sulle politiche occupazionali e del lavoro. In tab. 2.4 gli interventi sono stati aggregati in modo da isolare le principali tipologie riportate anche nell'Osservatorio sul precariato dal totale degli altri interventi, così da poter pesare sulla base di questi ultimi Garanzia Giovani. Notiamo come il peso del programma entro la categoria «altre» incentivazioni sia andato crescendo, tanto da rappresentare, a partire dal 2016, la quota prevalente dei beneficiari, con il massimo nel 2017 di quasi i tre quarti dei beneficiari. Rispetto al profilo medio nazionale, i tre contesti territoriali mostrano una maggiore rilevanza del programma (con l'eccezione del Veneto, sopra la quota nazionale solo nel 2018) e una più decisa tendenza alla sua crescita di peso nel tempo.

Tenendo conto dei valori desumibili dalla tab. 2.4 e quindi dell'incidenza specifica di Garanzia Giovani così come specificatamente valutata nell'Osservatorio sulle politiche occupazionali e del lavoro, possiamo cominciare ad esaminare i flussi tratti i dall'Osservatorio sul precariato. Partendo dal dato nazionale (tab. 2.5) notiamo intanto come il numero delle assunzioni riguardanti i giovani sia aumentato negli anni, in misura grosso modo costante (tranne che nel 2019, con una lieve flessione rispetto all'anno precedente) e come le stabilizzazioni/trasformazioni abbiano, invece, un andamento decisamente più variabile (tab. 2.5).

Constatiamo poi come la natura e la portata dei vari interventi agevolativi in campo in un determinato periodo siano in grado (uniti alla fase della congiuntura economica) di influire sui flussi di ingresso e stabilizzazione nell'occupazione, e come la concorrenza tra gli stessi interventi ne muti la rilevanza. Guardiamo al 2014. Delle oltre 330mila assunzioni agevolate riguardanti i giovani fino ai 30 anni (il 17% del 1,6 milioni totali) il 72% facevano capo all'apprendistato, così come il 95% delle 59mila trasformazioni (il 42% delle 141mila totali). In quell'anno gli altri incentivi (Garanzia Giovani era all'esordio e poteva contare su pochi numeri) pesava per l'8% tra le assunzioni e per il 3,4% tra le trasformazioni.

Con l'arrivo, nel 2015, dell'esonero triennale, le assunzioni esonerate salgono complessivamente al 26,5% (su un totale di assunzioni agevolate che, riguardo ai giovani, supera i 2 milioni), le trasformazioni all'84% (sulle oltre 215mila effettuate), l'apprendistato vede scemare la propria appetibilità al 35-37%, Garanzia Giovani a poco più del 3% (le trasformazioni allo 0,3%), mentre l'esonero pesa da solo circa il 62%-63% sia per le assunzioni sia per le trasformazioni. Di minore successo sarà l'anno seguente l'esonero biennale, che interesserà poco più del 31% degli ingressi, ma ancora quasi il 50% delle trasformazioni, con l'apprendistato che riguadagnerà terreno (63% e 50%) e con invece Garanzia Giovani ancora ai margini (6% e 0,4%).

Il 2017, prima dell'entrata in vigore dell'esonero strutturale riguardante i giovani e con il tramonto degli incentivi generali, è l'anno migliore per Garanzia Giovani, che sale al 13,6% tra le assunzioni e all'1% tra le trasformazioni (chiaramente indicando che il percorso di stabilizzazione non rappresenta la norma nell'impiego dello strumento), negli anni seguenti si stabilizzerà attorno al 7-8%. L'apprendistato tornerà ad essere la strada maestra (75-80% tra le assunzioni e con più variabilità tra le trasformazioni, ma sempre sopra il 45%) dell'ingresso dei giovani con strumenti agevolati, mentre l'esonero strutturale si guadagnerà una fetta del 10% tra le assunzioni ed un ben più corposo 38-45% tra le trasformazioni.

Tab. 2.5 *Totale lavoratori under 30 anni: numero medio di beneficiari per i principali tipi di incentivazione*

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Apprendistato						
Assunzioni	242.238	197.868	257.256	313.427	348.780	374.325
Trasformazioni	56.019	66.969	62.477	56.927	51.018	65.254
Disoccupati di lunga durata (l 407)						
Assunzioni	65.127	-	-	-	-	-
Trasformazioni	1.131	-	-	-	-	-
Esonero triennale						
Assunzioni	-	349.790	-	-	-	-
Trasformazioni	-	113.224	-	-	-	-
Esonero biennale						
Assunzioni	-	-	127.571	-	-	-
Trasformazioni	-	-	60.737	-	-	-
Occupazione sud						
Assunzioni	-	-	-	26.384	25.227	7.882
Trasformazioni	-	-	-	6.291	8.913	4.381
Esonero giovani						
Assunzioni	-	-	-	-	53.507	50.218
Trasformazioni	-	-	-	-	47.896	43.067
Garanzia Giovani e altro (^)						
Totale assunzioni	26.204	19.101	23.809	53.368	37.675	32.998
Assunzioni a tempo indeterminato	8.497	1.668	2.701	12.712	6.786	6.312
Assunzioni a termine	16.067	14.955	17.726	32.390	16.607	15.500
Assunzioni stagionali	468	540	788	1.518	725	962
Assunzioni in somminitrazione	1.172	1.938	2.594	6.748	13.557	10.224
Totale trasformazioni	1.987	523	498	609	863	1.147
a tempo indeter. di rapporti a termine	1.969	519	493	605	826	1.118
a tempo indeter. da rapporti stagionali	15	3	5	3	13	7
a tempo ind. da rapp. in somministrazione	3	*	-	*	24	22
Nessuna agevolazione						
Assunzioni	1.580.528	1.569.026	1.683.697	2.266.249	2.360.123	2.253.086
Trasformazioni	81.780	34.424	33.972	75.343	102.685	147.405
Totale						
Assunzioni	1.914.097	2.135.785	2.092.333	2.659.428	2.825.312	2.718.509
Trasformazioni	140.917	215.140	157.684	139.170	211.375	261.254
Percentuale GG(^) su totale agevolate						
Assunzioni	7,9%	3,4%	5,8%	13,6%	8,1%	7,1%
Trasformazioni	3,4%	0,3%	0,4%	1,0%	0,8%	1,0%

^ Oltre alla GG sono inclusi numerosi altri interventi minori di incentivazione.

* Dati statisticamente non significativi.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Inps, Osservatorio sul precariato.

Guardando agli andamenti dei diversi territori esaminati (tabb. 2.6, 2.7, 2.8) possiamo constatare come le tendenze complessive non si discostino in maniera radicale da quelle evidenziate a livello nazionale. I punti di maggiore interesse possono essere così sintetizzati:

– le assunzioni complessive dei giovani registrano una flessione solo nell’ultimo anno dopo un andamento costante di crescita, mentre

le trasformazioni si muovono con direzioni maggiormente variabili negli anni;

– Garanzia Giovani pesa un po' meno del dato nazionale tra le agevolate anche nell'anno «migliore» (nel 2017, dove a fronte di un 13,6% a livello nazionale nessuno dei tre territori arriva all'11%);
– l'apprendistato risulta il canale prioritario di ingresso e stabilizzazione con percentuali del tutto analoghe nei tre contesti territoriali e superiori al dato medio nazionale.

Il dato più interessante è il minor peso degli esoneri del 2015 e del 2016 rispetto a ciò che è accaduto a livello nazionale con riferimento alle assunzioni: per il triennale a fronte del 62% tra le assunzioni agevolate dei giovani in Italia, il Trentino-Alto Adige tocca il 42%, il Veneto il 47%, la Toscana il 45%; per il biennale l'Italia il 32%, il Trentino-Alto Adige e il Veneto 19%, la Toscana il 17%. Un po' diverso il discorso delle stabilizzazioni/trasformazioni che vedono movimenti diversi nei territori: in Trentino-Alto Adige sono sempre maggiori del peso nazionale (2015 pari al 70% contro il 63%, 2016, 56% versus 49%), mentre in Veneto e Toscana sono comunque sempre minori del dato nazionale (nel 2015, 56% per entrambe e nel 2016 rispettivamente il 47% ed il 43%) (tab. 2.6, 2.7 e 2.8).

2.6 Conclusioni

Nel corso degli anni di applicazione del programma Garanzia Giovani la platea interessata si è gradatamente allargata ma senza mai portare lo strumento a divenire la forma principale per il coinvolgimento dei giovani nel mercato del lavoro. Se l'apprendistato ha mantenuto il suo ruolo fondamentale risultando solo parzialmente ridimensionato dalla concorrenza con Garanzia Giovani, anche gli esoneri contributivi hanno mostrato la loro ben più elevata appetibilità per il mondo delle imprese nel reclutamento dei giovani.

Un risultato comunque positivo del programma sarebbe stato quello di essere riuscito a coinvolgere giovani ai margini del mercato del lavoro, i Neet, che solo grazie alle politiche di attivazione avrebbero trovato una possibilità di inserimento lavorativo. L'analisi dei dati territoriali che di seguito verrà presentata, tuttavia, sembra indebolirne l'efficacia anche su questo versante.

Tab. 2.6 *Toscana. Flussi di assunzioni e trasformazioni per tipi di incentivazioni. Totale lavoratori giovani*

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Apprendistato						
Assunzioni	21.774	18.412	22.496	26.855	29.383	30.885
Trasformazioni	4.895	5.291	4.941	4.804	4.185	5.099
Disoccupati di lunga durata (l 407)						
Assunzioni	423	-	-	-	-	-
Trasformazioni	8	-	-	-	-	-
Esonero triennale						
Assunzioni	-	16.315	-	-	-	-
Trasformazioni	-	6.831	-	-	-	-
Esonero biennale						
Assunzioni	-	-	4.921	-	-	-
Trasformazioni	-	-	3.782	-	-	-
Occupazione sud						
Assunzioni	-	-	-	10	5	*
Trasformazioni	-	-	-	-	*	*
Esonero giovani						
Assunzioni	-	-	-	-	2.640	2.544
Trasformazioni	-	-	-	-	3.309	2.705
Garanzia Giovani e altro (^)						
Totale assunzioni	1.323	1.208	1.206	3.113	1.958	1.968
Assunzioni a tempo indeterminato	334	141	93	533	287	196
Assunzioni a termine	926	954	1.015	2.122	1.024	912
Assunzioni stagionali	15	54	32	58	18	36
Assunzioni in somministrazione	48	59	66	400	629	824
Totale trasformazioni	115	32	21	20	45	23
a tempo indet. di rapporti a termine	113	32	21	20	45	22
a tempo indet. da rapporti stagionali	*	-	-	-	-	*
a tempo indet. da rapporti in somministrazione	-	-	-	-	-	-
Nessuna agevolazione						
Assunzioni	101.801	96.438	103.740	142.045	149.001	138.977
Trasformazioni	4.802	2.140	2.064	4.518	6.397	9.446
Totale						
Assunzioni	125.321	132.373	132.363	172.023	182.987	174.375
Trasformazioni	9.820	14.294	10.808	9.342	13.937	17.274
Percentuale GG(^) su totale agevolate						
Assunzioni	5,6%	3,4%	4,2%	10,4%	5,8%	5,6%
Trasformazioni	2,3%	0,3%	0,2%	0,4%	0,6%	0,3%

^ Oltre alla GG sono inclusi numerosi altri interventi minori di incentivazione.

* Dati statisticamente non significativi.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Inps, Osservatorio sul precariato.

Tab. 2.7 *Trentino-Alto Adige. Flussi di assunzioni e trasformazioni per tipi di incentivazioni. Totale lavoratori giovani*

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Apprendistato						
Assunzioni	7.501	7.255	8.574	9.769	10.337	10.716
Trasformazioni	1.548	1.549	1.745	1.608	1.540	1.741
Disoccupati di lunga durata (l 407)						
Assunzioni	14	-	-	-	-	-
Trasformazioni	-	-	-	-	-	-
Esonero triennale						
Assunzioni	-	5.642	-	-	-	-
Trasformazioni	-	3.672	-	-	-	-
Esonero biennale						
Assunzioni	-	-	2.122	-	-	-
Trasformazioni	-	-	2.237	-	-	-
Occupazione sud						
Assunzioni	-	-	-	*	-	-
Trasformazioni	-	-	-	-	-	-
Esonero giovani						
Assunzioni	-	-	-	-	1.270	1.291
Trasformazioni	-	-	-	-	1.874	1.922
Garanzia Giovani e altro (^)						
Totale assunzioni	767	616	678	1.024	837	735
Assunzioni a tempo indeterminato	204	25	38	164	97	93
Assunzioni a termine	537	491	484	694	411	395
Assunzioni stagionali	16	14	15	35	4	6
Assunzioni in somministrazione	10	86	141	131	325	241
Totale trasformazioni	53	12	24	9	17	22
a tempo indet. di rapporti a termine	53	12	24	7	16	22
a tempo indet. da rapporti stagionali	-	-	-	*	*	-
a tempo ind. da rapporti in somministrazione	-	-	-	-	-	-
Nessuna agevolazione						
Assunzioni	54.747	53.716	58.030	75.967	79.613	75.392
Trasformazioni	2.964	977	948	2.894	3.408	4.554
Totale						
Assunzioni	63.029	67.229	69.404	86.761	92.057	88.134
Trasformazioni	4.565	6.210	4.954	4.511	6.839	8.239
Percentuale GG(^) su totale agevolate						
Assunzioni	9,3%	4,6%	6,0%	9,5%	6,7%	5,8%
Trasformazioni	3,3%	0,2%	0,6%	0,6%	0,5%	0,6%

^ Oltre alla GG sono inclusi numerosi altri interventi minori di incentivazione.

* Dati statisticamente non significativi.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Inps, Osservatorio sul precariato.

Tab. 2.8 *Veneto. Flussi di assunzioni e trasformazioni per tipi di incentivazioni. Totale lavoratori giovani*

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Apprendistato						
Assunzioni	29.598	26.776	26.776	40.197	44.379	45.914
Trasformazioni	8.041	10.080	10.080	8.052	7.903	9.558
Disoccupati di lunga durata (l 407)						
Assunzioni	93	-	-	-	-	-
Trasformazioni	7	-	-	-	-	-
Esonero triennale						
Assunzioni	-	25.666	25.666	-	-	-
Trasformazioni	-	12.995	12.995	-	-	-
Esonero biennale						
Assunzioni	-	-	-	-	-	-
Trasformazioni	-	-	-	-	-	-
Occupazione sud						
Assunzioni	-	-	-	4	3	*
Trasformazioni	-	-	-	5	*	*
Esonero giovani						
Assunzioni	-	-	-	-	5.362	5.353
Trasformazioni	-	-	-	-	6.679	6.104
Garanzia Giovani e altro (^)						
Totale assunzioni	2.482	2.206	2.206	4.882	3.998	3.446
Assunzioni a tempo indeterminato	444	91	91	908	490	400
Assunzioni a termine	1.855	1.682	1.682	3.222	1.468	1.378
Assunzioni stagionali	12	22	22	61	35	45
Assunzioni in somministrazione	171	411	411	691	2.005	1.623
Totale trasformazioni	218	53	53	39	63	82
a tempo indet. di rapporti a termine	218	53	53	39	61	80
a tempo indet. da rapporti stagionali	-	-	-	-	-	*
a tempo indet. da rapporti in somministrazione	-	-	-	-	*	-
Nessuna agevolazione						
Assunzioni	137.890	139.370	139.370	216.212	219.230	204.579
Trasformazioni	9.030	3.114	3.114	9.040	12.011	17.219
Totale						
Assunzioni	170.063	194.018	194.018	261.295	272.972	259.294
Trasformazioni	17.296	26.242	26.242	17.136	26.657	32.965
Percentuale GG(^) su totale agevolate						
Assunzioni	7,7%	4,0%	4,0%	10,8%	7,4%	6,3%
Trasformazioni	2,6%	0,2%	0,2%	0,5%	0,4%	0,5%

^ Oltre alla GG sono inclusi numerosi altri interventi minori di incentivazione.

* Dati statisticamente non significativi.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Inps, Osservatorio sul precariato.

3. L’attuazione del programma Garanzia Giovani in Toscana, Trentino e Veneto

Nicola Bazoli, Martina Bazzoli, Sonia Marzadro e Ugo Trivellato

Dopo una sintetica presentazione delle caratteristiche essenziali del programma Garanzia Giovani (GG), il capitolo guarda alla sua attuazione nelle tre regioni oggetto dello studio. Si muove dal tasso di copertura del programma e si documenta l’evoluzione del numero di partecipanti nel periodo che va dall’avvio di GG, maggio 2014, a dicembre 2018. Si delinea, quindi, il profilo dei partecipanti, quale risulta da un contenuto insieme di caratteristiche socio-demografiche. Si esaminano poi le scelte operate dai partecipanti in merito alle misure offerte dal programma e i percorsi seguiti. Infine, si analizzano gli esiti occupazionali dei partecipanti nell’anno successivo alla loro uscita da GG.

3.1 Caratteristiche essenziali del programma GG

Con la Raccomandazione europea del 22 aprile 2013, il Consiglio dell’UE ha fornito le linee guida per l’attivazione, da parte degli Stati membri, delle misure previste dal piano *Youth Guarantee* al fine di «garantire che tutti i giovani di età inferiore ai 25 anni ricevano un’offerta qualitativamente valida di lavoro, di proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio entro un periodo di quattro mesi dall’inizio della disoccupazione o dall’uscita dal sistema di istruzione formale»[1].

Il Piano di attuazione italiano di GG prevede che, dopo una fase di accoglienza e presa in carico del giovane, tra il giovane e il soggetto attuatore del programma sia stipulato un patto di servizio, tramite il quale viene

[1] Consiglio dell’UE, *Raccomandazione del 22 aprile 2013 sull’istituzione di una garanzia per i giovani*, in «Gazzetta ufficiale dell’Unione Europea», 16 aprile 2013; Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Il programma italiano sulla garanzia per i giovani 2014-2020*, Roma 2014.

definito un percorso individualizzato di inserimento nel mondo del lavoro o di reinserimento nel sistema di istruzione e formazione. La definizione di questo percorso è disegnata sfruttando le seguenti possibili misure (si veda anche la tab. 3.1):

– offerta di orientamento specialistico per i soggetti più distanti dal mercato del lavoro;
– offerta di interventi di formazione specifica o di inserimento/reinserimento in un percorso di istruzione o formazione per completare gli studi o specializzarsi professionalmente;
– attività di accompagnamento nelle fasi di ingresso e avvio alle esperienze di lavoro e di tirocinio;
– offerta di un contratto di apprendistato;
– offerta di tirocinio extra-curriculare;
– proposta di iscrizione al servizio civile;
– accompagnamento in un percorso di avvio d'impresa;
– proposta di interventi finalizzati ad incentivare la mobilità transnazionale;
– offerta di un lavoro dipendente accompagnata da un bonus occupazionale per l'impresa.

Al momento della stipula del patto di servizio al giovane viene assegnato un indice di profilazione, detto anche coefficiente di svantaggio, variabile da 0 a 1, che rappresenta la probabilità di non essere occupato e di trovarsi nella condizione di Neet (dove lo 0 identifica chi è facilmente collocabile nel mercato del lavoro e l'1 chi ha un elevato grado di difficoltà nel collocamento). Nel calcolo dell'indice si tiene conto delle caratteristiche individuali del giovane (età, genere, numero di anni di presenza in Italia, titolo di studio e condizione occupazionale un anno prima dell'iscrizione) e delle caratteristiche del territorio di residenza (variazione del tasso di disoccupazione dei 15-29enni a livello provinciale, rischio di povertà familiare e densità imprenditoriale a livello regionale). L'indice di profilazione viene poi ripartito in 4 classi con «livello di svantaggio» crescente: basso, medio basso, medio alto, alto. A queste classi si associano interventi ed erogazioni differenti, secondo il criterio per cui più una persona è svantaggiata, maggiore sarà il supporto attivato in termini di rimborso all'agenzia che eroga i servizi di accompagnamento al lavoro e in termini di bonus per l'impresa che assume.

Tab. 3.1 *Elementi caratterizzanti le misure previste dalla Garanzia Giovani*

Misure		Elementi caratterizzanti
1 Accoglienza, presa in carico e orientamento	1-A Accoglienza e informazioni sul programma	Informazioni su Garanzia Giovani, sui servizi e le misure disponibili; registrazione nel sistema informativo del giovane (accesso formale)
	1-B Accoglienza, prese in carico, orientamento	Sostegno all'utente nella costruzione di un percorso individuale di fruizione dei servizi (stipula patto)
	1-C Orientamento specialistico o di II livello	Attività di orientamento specialistico per i soggetti più distanti dal mercato del lavoro
2 Formazione	2-A Formazione mirate all'inserimento lavorativo	Attività di formazione mirata a fornire conoscenze e competenze necessarie per l'inserimento lavorativo
	2-B Reinserimento di giovani 15-18enni in percorsi formativi	Attività di istruzione/formazione professionale rivolti a giovani di età inferiore a 19 anni o privi di qualifica o diploma
3 Accompagnamento al lavoro		Attività di sostegno al giovane nelle fasi di ingresso e avvio alle esperienze di lavoro e tirocinio
4 Apprendistato	4-A Apprendistato per qualifica e diploma professionale	Sostegno ai giovani per il conseguimento di una qualifica e del diploma professionale, nell'ambito di un rapporto di lavoro
	4-B Apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere	Inserimento lavorativo con contratto di apprendistato professionalizzante per giovani 17-29 anni, mirato al conseguimento di una qualifica professionale
	4-C Apprendistato per l'alta formazione e la ricerca	Attività formativa rivolta ai giovani in apprendistato funzionale a favorire il raccordo tra competenze acquisite in ambito scolastico/universitario/ di ricerca e competenze/abilità acquisite nel corso di attività lavorative
5 Tirocinio extra-curriculare, anche in mobilità geografica		Attività legate alla promozione del tirocinio in mobilità nazionale e transnazionale con l'obiettivo di favorire l'inserimento/reinserimento di giovani disoccupati/ inoccupati nel mondo del lavoro

segue tab.

Misure		Elementi caratterizzanti
6 Servizio civile	6-A Servizio civile nazionale	Attività mirate all'erogazione di conoscenze e competenze trasversali sui settori di intervento del servizio civile nazionale e regionale
	6-B Servizio civile regionale	
*7 Sostegno all'autoimpiego e all' autoimprenditorialità**	7.1 Attività di accompagnamento all'avvio di impresa e supporto allo start up di impresa	Azioni personalizzate e servizi integrati di accompagnamento all'autoimpiego, mirati a promuovere la realizzazione di progetti per il sostegno e lo sviluppo di specifiche idee imprenditoriali
	7.2 Supporto per l'accesso al credito agevolato	Piccoli prestiti non supportati da garanzie per l'avvio di nuove iniziative di impresa
8 Mobilità professionale transnazionale e territoriale		Promozione della mobilità professionale all'interno del territorio nazionale o in Paesi UE
9 Bonus occupazionale		Promozione dell'inserimento occupazionale dei giovani fino a 29 anni

* L'azione di sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità è stata articolata solo successivamente all'avvio del programma.

Fonte: Isfol, *Rapporto Sulla Garanzia Giovani In Italia*, Roma 2016; Anpal, *Secondo rapporto di valutazione della garanzia giovani e del programma operativo nazionale iniziativa occupazione giovani*, Roma, 2019.

Il programma nazionale è poi attuato tramite le Regioni, che svolgono il ruolo di organismi intermedi. In particolare ogni Regione (e la Provincia autonoma di Trento) ha declinato il proprio piano attuativo definendo quali misure attivare a seconda dei fabbisogni e delle specificità del proprio territorio, anche alla luce degli interventi già in essere[2] (cfr. sezione 3.4 e seguenti e capitolo 4).

Per quanto riguarda le tre Regioni oggetto del presente studio, esse hanno ristretto l'offerta delle misure attivabili: il Sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità non è stato incluso nei piani del Trentino e del Veneto; inoltre, il piano del Veneto ha escluso anche il Servizio civile regionale e l'Apprendistato. Occorre poi aggiungere che le effettive realizzazioni potevano discostarsi – e, in effetti, si sono discostate, in alcuni casi anche di molto – dai piani. È su queste ultime che è incentrato il capitolo.

Prima di documentare la partecipazione al programma in Toscana, Trentino e Veneto, tornano utili alcune precisazioni.

In primo luogo, l'analisi svolta in questo capitolo copre il periodo maggio 2014 - dicembre 2018 e verte sull'insieme dei giovani che hanno partecipato al programma GG sino alla conclusione del percorso scelto. Per l'analisi degli esiti occupazionali la finestra di osservazione si ferma, invece, ai giovani usciti da GG entro dicembre 2017, al fine di disporre di un periodo di tempo, un anno, sufficiente per documentare attività di ricerca di lavoro e/o episodi di occupazione.

Nell'analizzare la partecipazione a GG nelle tre regioni, abbiamo poi scelto di escludere i giovani che, dopo la registrazione al programma, non si sono resi disponibili per il colloquio o che, dopo il colloquio, non hanno stipulato il patto di servizio. L'analisi verte, quindi, soltanto sui giovani che hanno sottoscritto il patto: ad essi ci riferiamo con il termine «partecipanti».

In terzo luogo, i partecipanti possono avere attivato, o meno, una o più misure tra quelle previste dal piano regionale. Dell'insieme delle

[2] Il Piano esecutivo della Regione Toscana è nella Delibera della Giunta regionale n.346 del 18 aprile 2014 ed è stato poi più volte rimodulato sulla base dell'esperienza acquisita e delle dinamiche di contesto riscontrate nel periodo di rilevazione. Il piano della Provincia autonoma di Trento è contenuto nella Deliberazione della Giunta Provinciale n. 807 del maggio 2014, e nelle successive n. 2215 del dicembre 2015, n. 2244 del dicembre 2016 e n. 1389 del settembre 2017. Infine, in Veneto i principali provvedimenti di attuazione del Programma GG sono rappresentati dalla Dgr 551 del 15 aprile 2014 e dalla Dgr n. 1739 del 19 novembre 2018, che definiscono le cornici operative rispettivamente dalla prima e della seconda fase di attuazione; la loro declinazione si è concretizzata in numerosi provvedimenti operativi.

misure previste dal piano regionale, abbiamo scelto di considerare separatamente il «bonus occupazionale» (per dettagli sull'argomento, cfr. capitolo 2*)*. Il bonus occupazionale, infatti, è sì una misura di politica attiva, specificamente si tratta di un *wage subsidy* in forma di riduzione del costo del lavoro tramite uno sgravio dei contributi previdenziali, ma non comporta alcuna attività, né da parte dell'ente attuatore che sottoscrive il patto di servizio né da parte del giovane partecipante, volta a favorirne l'inserimento nel lavoro o l'ulteriore formazione. In altre parole, rispetto al bonus occupazionale il programma GG ha il mero ruolo di determinare la platea degli ammissibili – i giovani che hanno sottoscritto il patto di servizio –. È quindi dubbio che il bonus occupazionale costituisca propriamente una «misura» del programma GG, analoga alle altre. In definitiva, ci pare preferibile trattare il bonus occupazionale separatamente, considerandolo come uno dei possibili esiti del programma GG. In tal modo è (in via di principio) possibile vagliare se e in quale misura la partecipazione a diversi percorsi di GG sia utile per l'assunzione del giovane da parte di un'impresa godendo del bonus in questione. Ciò porta a distinguere, tra i partecipanti, i giovani che hanno svolto almeno un'ora di attività in una misura – i 'trattati' dal programma GG – e i giovani che non hanno dato alcun seguito alla stipula del patto – i 'non trattati'[3] –.

3.2 Il tasso di copertura del programma

Nell'arco temporale che va dal 2014 al 2018 hanno partecipato al programma GG più di 86.500 giovani in Toscana, circa 7.300 in Trentino e più di 76.700 in Veneto (tab. 3.2). Il maggior numero di partecipanti si è registrato nel 2015, il primo anno nel quale il programma, dopo l'avvio e i mesi iniziali di progressiva messa in atto, è stato pienamente operativo. Negli anni successivi la partecipazione al programma è stata più contenuta, peraltro senza chiari segnali di progressiva riduzione.

Un importante indicatore del successo di un intervento, in particolare di una politica pubblica, è notoriamente rappresentato dal tasso di co-

[3] I risultati dell'analisi dei percorsi dei partecipanti al programma GG presentati nel seguito possono quindi differire – e in linea di massima differiscono – dai risultati dei monitoraggi correntemente effettuati sullo svolgimento del programma. Ciò è dovuto essenzialmente a differenze nelle definizioni utilizzate. È evidente, infatti, che un diverso criterio di determinazione dell'ingresso del giovane nel programma, una diversa definizione di «attivazione» di una misura, un diverso criterio di determinazione dell'uscita del giovane dal programma e/o una diversa collocazione temporale dell'uscita conducono a risultati differenti.

pertura, cioè dal rapporto del numero di soggetti esposti alla politica – i beneficiari – sulla popolazione degli ammissibili. Come è documentato nel capitolo 1, la popolazione dei Neet è piuttosto eterogenea, segnatamente comprende una consistente quota di giovani che, per scelta (hanno optato per percorsi di vita – o si trovano in situazioni di incertezza – che non includono né ulteriore formazione né il lavoro) o per vincoli (malattia o disabilità oppure dirimenti responsabilità familiari), non si collocano tra i destinatari del programma GG, nel senso che non sono interessati o non sono in grado di accettare quanto offerto dal programma. Ciò nonostante, il tasso di copertura di GG resta un indicatore utile per evidenze descrittive di tipo comparativo.

Stimiamo il tasso di copertura di GG per l'anno iniziale di attivazione del programma, il 2014, come rapporto tra i partecipanti a GG nel 2014 e la popolazione dei Neet nel 2013[4]. Il tasso di copertura iniziale di GG nel 2014 nelle tre regioni[5] mostra una discreta variabilità: ben 4,4 punti percentuali (p.p.) corrono, infatti, tra il Trentino e la Toscana, le regioni con il tasso di copertura rispettivamente più basso (7,2%) e più alto (11,6%) (tab. 3.2 e fig. 3.1).

Se dalle grandezze annuali passiamo agli ingressi trimestrali in GG rapportati al numero medio dei Neet nel periodo 2014-2018 – detto altrimenti, a grossolani tassi di ingresso in GG[6] – (fig. 3.1), notiamo innanzitutto che la Toscana ha un tasso di ingresso in GG sistematicamente più alto nell'arco dell'intero quinquennio (con la sola eccezione del 2018.II, trimestre nel quale registra il tasso minimo, leggermente inferiore a quello del Veneto). La dominanza del tasso di ingresso dei giovani in GG della Toscana è marcata nei trimestri 2015.II-2016.I e si mantiene poi altalenante, con una lieve tendenza a flettere. L'evoluzione dei tassi di ingresso in GG di Trentino e Veneto presenta, invece, una

---

[4] Rapportiamo i partecipanti a GG alle stime dei Neet (trattate dalla Rilevazione continua sulle forze di lavoro) l'anno immediatamente precedente l'attivazione del programma. Per quanto riguarda il primo anno di attivazione del programma nessun giovane è escluso dai Neet per il fatto di partecipare a GG, mentre il problema di endogeneità della popolazione dei Neet si pone per gli anni successivi.

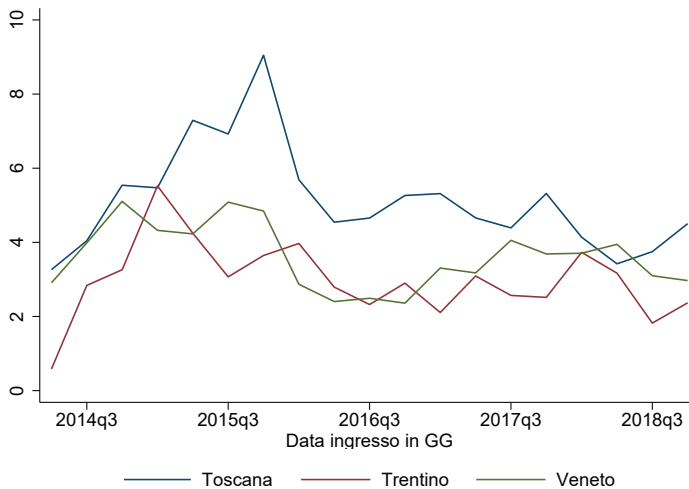
[5] I tassi di Neet e la corrispondente popolazione dei Neet nel 2013 erano il 19,7% (99mila) in Toscana, il 15,2% (12mila) in Trentino e 18,2% (129mila) in Veneto. Per le stime sull'evoluzione dei giovani Neet nel periodo 2013-2018 cfr. capitolo 1.

[6] Rapportiamo i flussi dei partecipanti a GG per trimestre di primo ingresso alle stime del numero medio dei Neet nel quinquennio (e non alle stime trimestrali dei Neet), perché le stime trimestrali dei Neet per regione, in particolare quelle del piccolo Trentino, sono imprecise per la modesta consistenza numerica dei campioni. Le stime del numero medio dei Neet nel quinquennio sono dell'ordine di 89.000 in Toscana, 13.000 in Trentino e 112.000 in Veneto.

Tab. 3.2 *Numero di partecipanti a GG secondo l'anno del primo ingresso e tasso di copertura di GG nel 2014, per regione*

	Anno di primo ingresso in GG						Tasso di copertura (GG 2014/Neet 2013)·100
	2014	2015	2016	2017	2018	*2014/18*	
Toscana	11,435	25,573	17,937	17,518	14,075	*86,538*	11,6
Trentino	869	2,143	1,558	1,337	1,442	*7,349*	7,2
Veneto	13,441	20,700	11,342	15,932	15,369	*76,784*	10,4

Fonte: Qui e nel seguito, nostre elaborazioni su un archivio congiunto alimentato dalle banche dati di Toscana, Trentino e Veneto sulle attività rendicontate nell'ambito del programma GG e dai Sistemi informativi regionali del lavoro delle tre regioni.

Fig. 3.1 *Giovani partecipanti a GG rapportati al numero medio di giovani Neet nel periodo 2014-2018 secondo il trimestre del primo ingresso in GG nelle tre regioni (valori percentuali)*

Fonte: Cfr. Tab. 3.2.

forte variabilità grosso modo intorno a una comune costante, con un modesto picco agli inizi del programma, nel 2015.I in Trentino e nel 2015.II in Veneto.

Nel periodo in esame larga parte dei partecipanti a GG ha stipulato un solo patto (tab. 3.3). Il 10,4% dei giovani toscani e il 7,7% dei veneti hanno stipulato più di un patto. In Trentino, la frazione di giovani con più di un patto è di molto inferiore, pari al 2,2%.

Tab. 3.3 *Numero di partecipanti a GG secondo l'anno del primo ingresso e tasso di copertura di GG nel 2014, per regione*

	Toscana	Trentino	Veneto
Un patto	77.499	7.190	70.848
Due patti	8.183	158	5.364
Tre patti o più	856	1	572
Totale giovani con almeno un patto	86.538	7.349	76.784
Totale patti stipulati	96.518	7.509	83.353
% individui con un solo patto	89,6	97,8	92,3
Numero medio di patti	1,1	1,0	1,1

Fonte: Cfr. Tab. 3.2.

3.3 Il profilo dei partecipanti

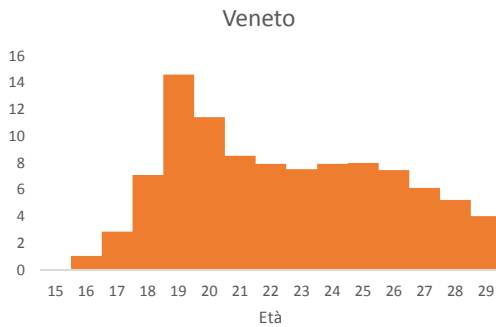
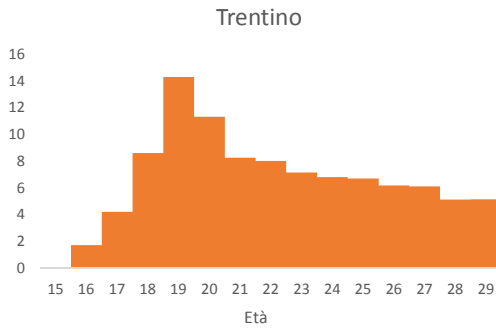
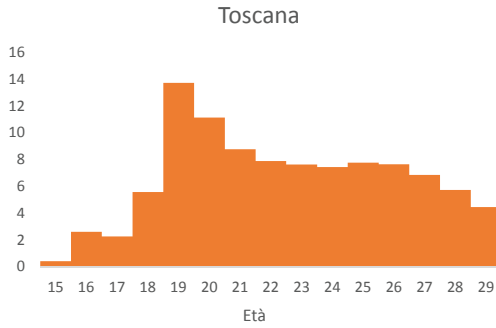
Guardiamo ora ad alcune caratteristiche socio-demografiche dei giovani che hanno sottoscritto un patto di servizio: età, genere, titolo di studio, precedente esperienza lavorativa.

Quanto all'età, la maggioranza dei partecipanti – poco più di 4 su dieci – ha tra i 20 e i 24 anni, mentre il restante 6 su 10 si distribuisce grosso modo in egual misura fra i 25-29enni e i meno che ventenni (peraltro, col picco dell'intera distribuzione sui diciannovenni). Le distribuzioni per età dei giovani nelle tre regioni sono parecchio simili, fatta salva la maggiore presenza dei giovani al di sotto dei 20 anni nel Trentino (fig. 3.2).

La distribuzione dei partecipanti per tutte le altre caratteristiche è nella tab. 3.4. La distribuzione per genere è piuttosto equilibrata, con un più accentuato peso dei maschi in Trentino (56,8%). La gran parte dei partecipanti, oltre l'85%, è poi di nazionalità italiana, con scostamenti modesti fra le tre regioni. Sul titolo di studio sfortunatamente manca l'informazione per il Trentino; nelle due regioni restanti due terzi dei partecipanti hanno almeno il diploma di scuola secondaria superiore e la frazione di laureati è piuttosto consistente, oltre il 20%.

In tema di esperienze lavorative, l'informazione disponibile è circoscritta al lavoro alle dipendenze[7]. La frazione di coloro che nei 12 mesi

[7] B. Anastasia - M. Disarò - M. Gambuzza - M. Rasera, *Comunicazioni obbligatorie e analisi congiunturale del mercato del lavoro: evoluzione, problemi metodologici, risultati* (Serie Tartufi n. 35), Venezia, Osservatorio MDL - Venezia - Mestre, Veneto Lavoro, 2009. Il database amministrativo delle Comunicazioni Obbligatorie (COB) riporta i flussi di assunzioni e di cessazioni dei rapporti di lavoro, dipendente e parasubordinato, relativi a tutti i settori economici, compresa la Pubblica

Fig. 3.2 *Distribuzione dei giovani che hanno stipulato il patto GG secondo l'età (valori %), per regione*

Fonte: Cfr. Tab. 3.2.

Amministrazione. Sono esclusi i lavoratori autonomi. Rientrano tra gli eventi osservati anche le trasformazioni dei rapporti di lavoro a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato, nonché le attivazioni e cessazioni di lavoro somministrato e dei tirocini extra-curriculari.

precedenti la stipula del patto di servizio avevano avuto un episodio di lavoro alle dipendenze si attesta al 43% in Toscana, al 56% in Veneto e al 59% in Trentino. Oltre alle caratteristiche socio-demografiche dei partecipanti, è infine utile guardare alla loro distribuzione secondo la classe di svantaggio, della quale abbiamo delineato la struttura e gli utilizzi nella sezione 3.1. In tutte e tre le regioni i giovani nella classe con svantaggio Basso sono al più all'incirca 2 su 10. I giovani nelle classi con svantaggio Medio-alto o Alto sono presenti, invece, in misura piuttosto diversa; sono più di 7 su 10 in Toscana, scendono a 6 su 10 in Veneto, si riducono a poco meno della metà in Trentino.

Tab. 3.4 *Distribuzione percentuale dei giovani che hanno stipulato almeno un patto secondo genere, cittadinanza, titolo di studio e esperienza lavorativa alle dipendenze e classe di svantaggio per regione**

Caratteristiche	Toscana	Trentino[a]	Veneto
Genere			
Maschi	52,6	56,8	50,4
Femmine	47,4	43,2	49,6
Cittadinanza			
Italiani	87,4	85,7	88,1
Stranieri	12,6	14,3	11,9
Titolo di studio			
Licenza media o meno	32,2	Nd	31,8
Diploma	47,0	Nd	46,3
Laurea o più	20,4	Nd	21,6
Esperienza lavorativa alle dipendenze nei 12 mesi pre-GG			
Sì	42,6	58,9	56,3
No	57,4	41,1	43,7
Classe di svantaggio[b]			
Basso	15,7	20,3	20,6
Medio-basso	12,0	30,8	17,2
Medio-alto	53,0	34,5	47,5
Alto	19,3	14,4	14,7

* Qui e nelle tabelle che seguono, eventuali discrepanze sono dovute ad arrotondamenti.

a) In Trentino si registrano 80 casi mancanti per genere e per cittadinanza; inoltre, l'informazione sul titolo di studio non è disponibile; b) I casi mancanti sono 1.911 (il 2,2%) in Toscana, 128 (l'1,7%) in Trentino, 203 (lo 0,3%) in Veneto.

Fonte: Cfr. Tab. 3.2.

Dopo aver guardato alle caratteristiche medie dei giovani coinvolti in GG nel quinquennio 2014-2018, è interessante chiedersi se vi siano state apprezzabili variazioni nelle caratteristiche delle coorti annuali dei giovani entrati nel programma nel corso del quinquennio e se il loro profilo, confrontato con quello dei giovani Neet, si sia modificato. In altre parole, che cosa possiamo dire sull'evoluzione della selezione dei partecipanti, nel tempo e rispetto alla popolazione dei Neet?

Forniamo evidenze a questi interrogativi con le figure 3.3, 3.4, 3.5 e 3.6. In ciascuna di esse è rappresentata, distintamente per ciascuna regione e per anno di sottoscrizione del patto, la frazione di giovani partecipanti per ciascuna delle modalità delle caratteristiche socio-demografiche appena descritte (barre blu), ad eccezione della precedente esperienza lavorativa. Quanto più le barre riferite ad una specifica modalità di una data caratteristica differiscono nel tempo, tanto più è mutata la composizione delle coorti annuali di partecipanti. Con una linea orizzontale di colore arancione è poi rappresentata la media del tasso di Neet nel quinquennio: la distanza delle barre dalla linea misura la sovra-/sotto-rappresentazione della modalità di una data caratteristica tra i partecipanti a GG rispetto alla frazione stimata nella corrispondente popolazione dei Neet.

Per quanto attiene alla variazione temporale del profilo dei partecipanti (le serie annuali delle barre blu nel quinquennio), le differenze maggiori si osservano in Trentino. Qui sono aumentati i giovanissimi, è cresciuto il divario di genere (rispetto al primo anno di GG la frazione di maschi è aumentata di 10 p.p.) ed è aumenta considerevolmente la componente straniera, che raggiunge il culmine nel 2018 (+10,5 p.p.). Nelle altre due regioni le variazioni di queste caratteristiche risultano più contenute. Quanto al titolo di studio, la variazione più rilevante riguarda il calo dei giovani in possesso al più della licenza media in Toscana (-4.4 p.p.) (figg. 3.3, 3.4, 3.5 e 3.6).

Il confronto tra le distribuzioni dei partecipanti a GG e le medie quinquennali della popolazione dei Neet mostra alcune importanti peculiarità. Consideriamo la distribuzione dei partecipanti per età: i partecipanti a GG più giovani sono fortemente sovra-rappresentati; all'opposto, la frazione di over 25enni è nettamente più alta tra i Neet; infine, le percentuali dei 20-24enni in GG e dei coetanei Neet non sono vistosamente dissimili. E questo *pattern* è, tutto sommato, comune alle tre Regioni.

Fig. 3.3 *Profilo dei partecipanti a GG nel quinquennio 2014-2018 secondo la classe d'età, per regione*

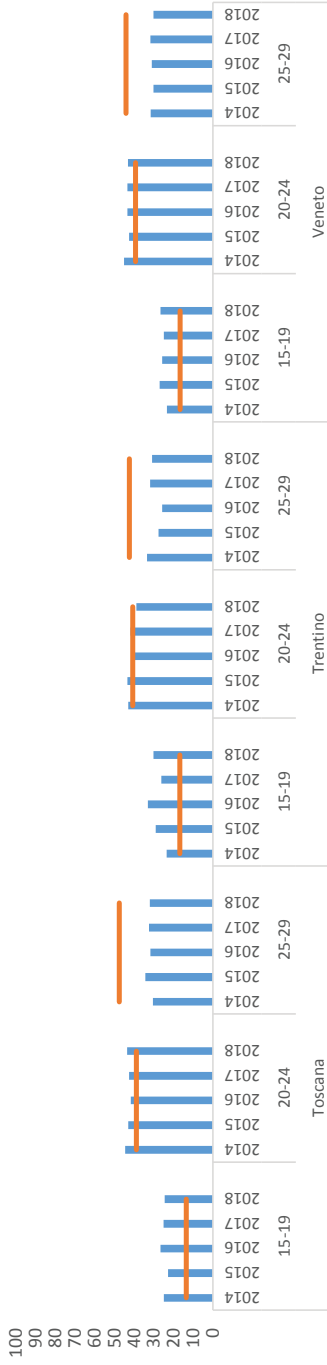



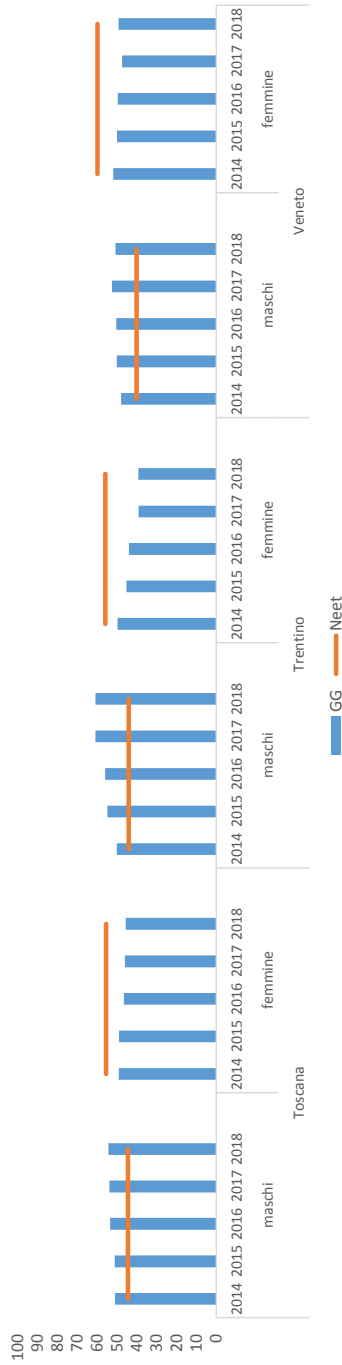
Fig. 3.4 *Profilo dei partecipanti a GG nel quinquennio 2014-2018 secondo il genere, per regione*

Fonte: Cfr. Tab. 3.2.

Fig. 3.5 *Profilo dei partecipanti a GG nel quinquennio 2014-2018 secondo la cittadinanza, per regione*

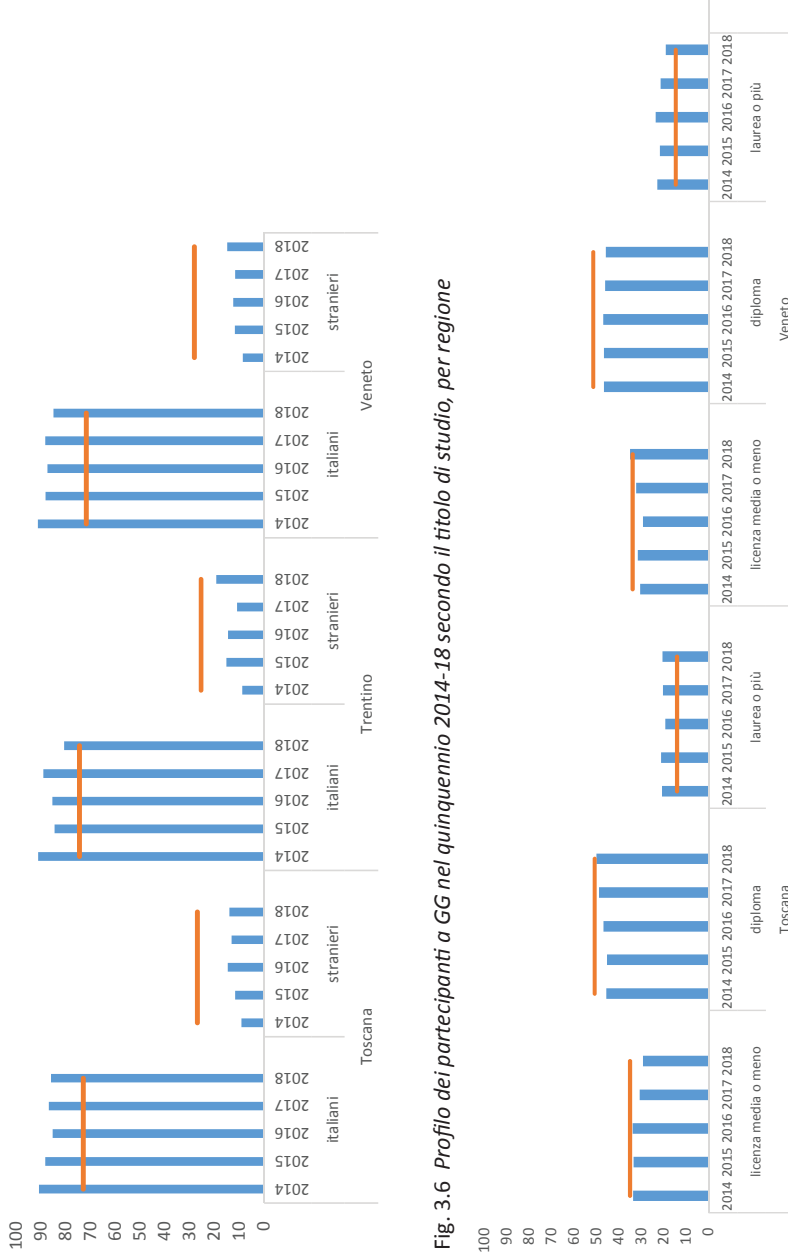
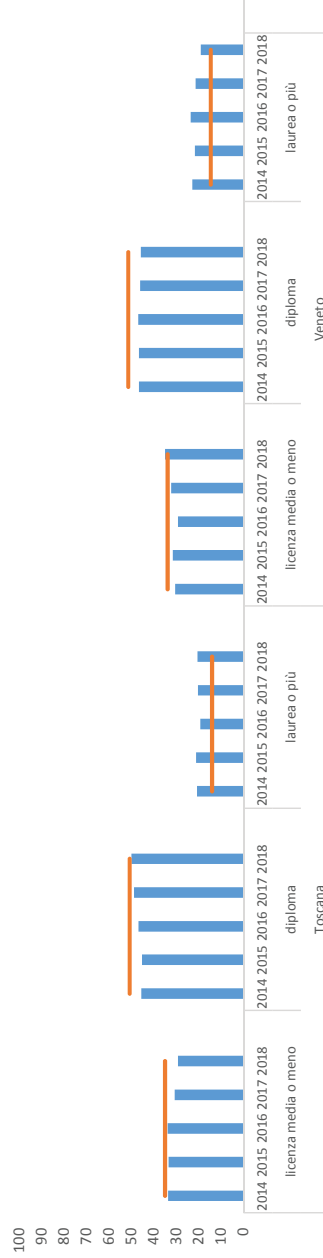



Fig. 3.6 *Profilo dei partecipanti a GG nel quinquennio 2014-18 secondo il titolo di studio, per regione*

Fonte: Cfr. Tab. 3.2.

Venendo al genere, comparate con le giovani Neet, le giovani in GG sono sotto-rappresentate; è inoltre evidente che la sotto-rappresentazione è più marcata per le giovani in Trentino. Un *pattern* analogo si riscontra anche per la cittadinanza, con gli stranieri in GG sotto-rappresentati, soprattutto in Toscana e in Veneto. Guardando al livello di istruzione – quindi con l'analisi ristretta a Toscana e Veneto –, riscontriamo che i laureati in GG sono moderatamente sovra-rappresentati, mentre sono leggermente sotto-rappresentati i giovani in GG con diploma di scuola secondaria superiore.

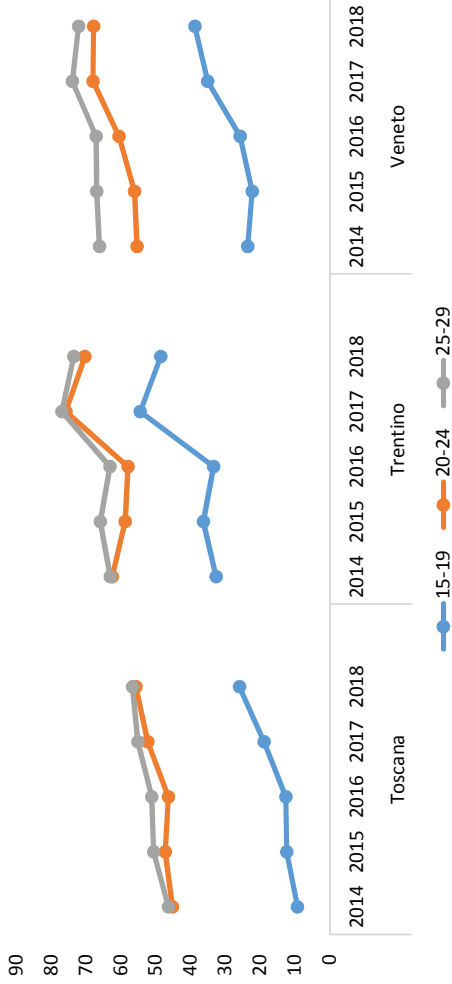
In merito alla precedente esperienza lavorativa – almeno un episodio di lavoro dipendente nei 12 mesi precedenti l'ingresso in GG –, la fig. 3.7 mostra le percentuali dei partecipanti a GG delle tre classi di età che hanno avuto tale esperienza per anno di ingresso nel programma[8]. Fissiamo l'attenzione sulle percentuali di giovani entrati in GG nel 2014 – l'anno iniziale del programma –. Come è ragionevole attendersi, la percentuale di giovani che hanno avuto una precedente esperienza di lavoro è decisamente più bassa nei 15-19enni; è, peraltro, molto variabile fra le regioni: essi sono intorno al 10% in Toscana, al 24%, in Veneto e al 33% in Trentino. Le corrispondenti percentuali dei 20-24enni e del 25-29enni, tutte superiori al 45%, presentano tre aspetti di interesse: (i) differiscono soltanto nel Veneto, dove la percentuale di 25-29enni con una precedente esperienza di lavoro è sensibilmente più alta di quella dei 20-24enni; (ii) comparate con le percentuali dei 15-19enni, mostrano una minore variabilità fra le regioni e (iii) di massima, danno luogo allo stesso ordinamento delle regioni[9]. Ne deriva che i divari regionali nelle percentuali in questione per classe di età si cumulano.

Guardiamo ora all'evoluzione delle percentuali di giovani con esperienza lavorativa nei cinque anni di loro ingresso in GG. La tendenza è moderatamente crescente, con l'eccezione della contrazione che si registra nel Trentino nel 2018, in tutte e tre le classi d'età (dopo la forte crescita nell'anno precedente). La crescita è più marcata nei 15-19enni, quindi si assiste ad una riduzione dei divari fra le classi di età. Venendo, infine, alla distribuzione dei partecipanti per classe di svantaggio (tab. 3.5), notiamo che essa mostra una marcata variabilità, fra regioni e nel tempo. Di massima, domina lo svantaggio Medio-alto: in questa classe si registra, infatti, la percentuale più alta di giovani in 13 delle

---

[8] L'informazione in questione non è desumibile dalla *Rilevazione continua sulle forze di lavoro*, quindi non è disponibile per la popolazione Neet.

[9] Fa eccezione la percentuale di 25-29enni nel Veneto, che è superiore a quella del Trentino, peraltro di soli 0.7 p.p.

Fig. 3.7 *Percentuale di partecipanti con precedente esperienza lavorativa nei 12 mesi precedenti l'ingresso in GG per classe di età e regione*

Tab. 3.5 *Distribuzione percentuale dei giovani per classe di svantaggio e per anno di ingresso in GG, per regione*

	2014			2015			2016			2017			2018		
	Tos	Tre	Ve	Tos	Tre	Ve	Tos	Tre	Ve	Tos	Tre	Ve	Tos	Tre	Ve
Basso	11,2	13,6	15,3	14,9	14,1	16,7	14,8	16,8	19,2	16,3	35,1	22,6	17,0	24,6	24,3
Medio-basso	11,8	38,9	18,2	12,3	32,7	17,4	11,9	29,3	18,8	12,9	28,7	16,8	12,1	26,6	15,0
Medio-alto	55,4	37,4	50,1	52,7	35,6	51,2	53,0	37,9	46,9	53,4	28,3	46,7	53,4	33,1	45,2
Alto	21,6	10,1	16,3	20,2	17,6	14,8	20,3	16,0	15,1	17,5	7,9	13,9	17,5	15,7	15,5

Fonte: Cfr. Tab. 3.2.

15 colonne (combinazioni di regioni e anni) della tabella. Per cogliere le principali differenze fra regioni e nel tempo torna utile aggregare le classi di svantaggio Medio-alto e Alto.

Le evidenze sul divario fra le regioni sono nitide: in Toscana si colloca qui sempre il 70-77% dei giovani, in Veneto sempre il 60%-66%, in Trentino sempre il 32-54%. Nelle due regioni con netta prevalenza dei giovani nelle classi di maggior svantaggio, le serie quinquennali dei partecipanti a GG rivelano poi una moderata tendenza alla riduzione della concentrazione: nel quinquennio in Toscana la percentuale di giovani nelle due classi scende dal 77 a poco meno del 71%, nel Veneto dal 66,4 al 60,7%. Quanto al Veneto, nell'arco del quinquennio mantiene la caratteristica di minor polarizzazione dei partecipanti – le percentuali di giovani nelle due classi oscillano attorno al 50% – e di maggiore variabilità; mostra inoltre una tendenza all'aumento della frazione di giovani con classe di svantaggio Basso e, all'opposto, alla flessione della frazione di giovani con svantaggio Medio-basso.

3.4 I percorsi in GG

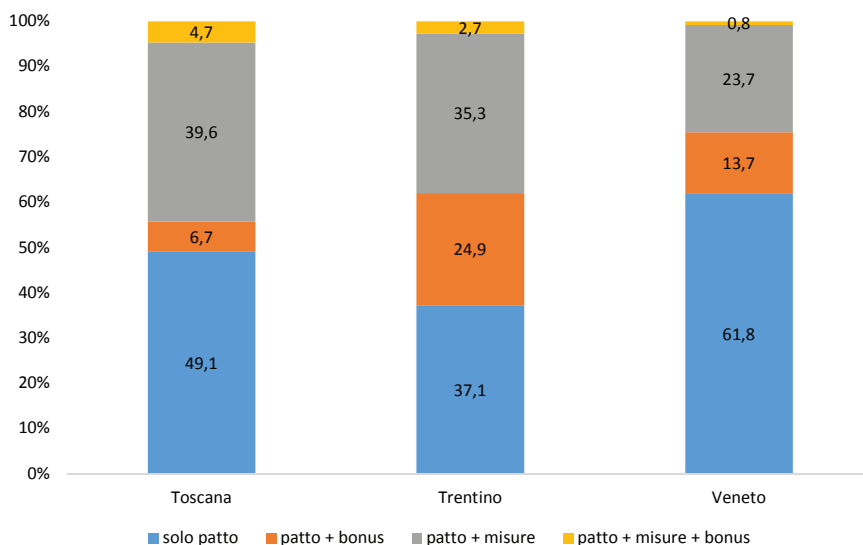
Veniamo ora ai percorsi seguiti dai giovani entrati in GG. In proposito, occorre considerare che i partecipanti possono stipulare – e, sia pure in una frazione modesta, hanno stipulato – più patti di servizio. In quanto segue, consideriamo come unità di analisi i patti[10] (peraltro, talvolta per semplicità espositiva utilizziamo il termine «partecipanti» come sinonimo di «patti»). Ai fini dell'analisi dei percorsi in GG, distinguiamo innanzitutto chi ha attivato almeno una delle misure previste dal piano regionale da chi, invece, non lo ha fatto. Queste due categorie, che abbiamo convenuto di chiamare rispettivamente «trattati» e «non trattati», sono poi suddivise a seconda che il giovane abbia beneficiato o meno del bonus occupazionale. Ne deriva una classificazione dei patti in quattro categorie: solo patto di servizio, patto con bonus, patto con misure, patto con misure e con bonus. La fig. 3.8 rappresenta la composizione dei patti nelle tre regioni secondo questa classificazione[11].

---

[10] Nel caso in cui un partecipante abbia stipulato più di un patto, dello stesso viene quindi considerato ciascun patto. Come documentato nella tab. 3.3, la frazione di partecipanti con più di un patto è bassa (Toscana e Veneto) o molto bassa (Trentino). Inoltre, la stipula di due o più patti riguarda prevalentemente i giovani non trattati e i due o più patti stipulati da un partecipante si riferiscono prevalentemente ad anni diversi. Di conseguenza, per ciascun anno del programma la sovrapposizione fra patti e partecipanti è amplissima.

[11] Tutti i risultati presentati in questa sezione escludono i patti che a dicembre 2018 erano ancora in corso.

Emergono due evidenze salienti, forse inattese. I giovani che hanno attivato almeno una delle misure previste dal piano regionale GG – i trattati – sono meno numerosi (Toscana il 44,2%) o molto meno numerosi (in Trentino il 38% e in Veneto il 24,5%) di coloro che, con riguardo all'esposizione al programma, non sono andati oltre il patto di servizio – i non trattati –. In altre parole, una quota consistente di partecipanti (rispettivamente pari al 55,8% in Toscana, al 62% in Trentino e al 75,5% in Veneto) può dirsi non trattata dal programma.

Fig. 3.8 *Distribuzione percentuale dei patti secondo l'attivazione o meno di una delle misure disponibili e del bonus occupazionale GG, per regione*

Fonte: Cfr. Tab. 3.2.

La seconda evidenza riguarda il fatto che per una quota di partecipanti, particolarmente ampia in Trentino, la sottoscrizione del patto è servita anche per accedere all'occupazione portando in dote il bonus all'impresa (11,4% in Toscana, 27,6% in Trentino e 14,5% in Veneto). Oltre a ciò, è interessante notare che il bonus GG è stato utilizzato prevalentemente, o quasi esclusivamente, da chi non ha attivato alcuna delle misure previste dal piano regionale, vale a dire dai non trattati[12].

La distribuzione dei patti secondo questa classificazione non pare essere legata all'età (tab. 3.6).

[12] Specificamente, circa 6 su 10 in Toscana, più di 8 su 10 in Trentino e più di 9 su 10 in Veneto.

Tab. 3.6 *Distribuzione percentuale dei patti secondo l'attivazione o meno di una delle misure disponibili e del bonus occupazionale GG, per età e per regione*

	Toscana			Trentino			Veneto		
	15-19	20-24	25-29	15-19	20-24	25-29	15-19	20-24	25-29
Solo patto	53,3	46,6	49,5	38,5	37,8	34,6	64,4	61,8	59,6
Patto + bonus	5,9	7,3	6,4	23,8	23,3	28,4	12,2	14,7	13,5
Patto + misure	36,6	40,9	39,9	34,7	36,2	34,5	22,5	22,7	26,0
Patto + misure + bonus	4,1	5,3	4,2	3,0	2,7	2,5	0,8	0,7	0,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Cfr. Tab. 3.2.

Qualche differenza si osserva, invece, se si considera l'anno di ingresso in GG (tab. 3.7). In particolare, in Toscana i patti con attivazione si riducono quasi progressivamente nei cinque anni (dal 66% al 23%). In Trentino rimangono stabili nei primi tre anni (attorno al 60%) per poi quasi azzerarsi nei due successivi. Infine in Veneto sono contenuti fin dall'inizio (28%) e dopo un lieve aumento scendono al 14% negli ultimi due anni.

Tab. 3.7 *Distribuzione percentuale dei patti secondo l'attivazione o meno di una delle misure disponibili e del bonus occupazionale GG, per anno di inizio e per regione*

	Anno di ingresso in GG					Totale
	2014	2015	2016	2017	2018	
Toscana						
Solo patto	32,5	33,5	56,7	55,0	67,8	49,1
Patto + bonus	1,1	2,3	5,9	13,9	9,2	6,7
Patto + misure	63,5	59,9	33,6	23,6	19,0	39,6
Patto + misure + bonus	2,8	4,3	3,9	7,5	4,0	4,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Trentino						
Solo patto	41,4	30,2	26,8	29,7	63,1	37,1
Patto + bonus	1,0	6,7	16,6	68,3	34,9	24,9
Patto + misure	54,8	58,9	51,4	1,8	2,1	35,3
Patto + misure + bonus	2,8	4,3	5,1	0,3	-	2,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Veneto						
Solo patto	70,7	56,9	6,6	53,2	64,0	61,8
Patto + bonus	0,7	2,0	8,8	33,6	21,7	13,7
Patto + misure	28,2	40,0	20,7	12,1	14,0	23,7
Patto + misure + bonus	0,4	1,1	1,0	1,1	0,3	0,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Il simbolo (-) indica percentuali pari a zero.

Fonte: Cfr. Tab. 3.2.

3.4.1 *Le misure attivate*

Sino ad ora abbiamo trattato i giovani nelle categorie «patto con misure» e «patto con misure e con bonus» come se fossero categorie omogenee rispetto alle misure. In realtà, in ciascuna delle tre regioni la situazione è molto eterogenea in termini sia di offerta (cfr. sezione 3.1) sia di domanda.

Consideriamo l'insieme dei partecipanti che hanno scelto di usufruire di almeno una misura e portiamo l'attenzione sulle misure più diffuse.

La tab. 3.8 ci dice che in Toscana nel 2014 il 42,7% dei partecipanti ha attivato la misura Orientamento (cella 1,1) e l'80,3% l'Accompagnamento al lavoro (cella 1,4), e che le due misure assorbono la grandissima parte delle misure attivate. In Trentino e in Veneto, invece, un'elevata frazione di partecipanti ha scelto anche la Formazione e il Tirocinio. Quanto al Trentino, va ricordato che, diversamente dalle altre regioni, prevedeva rigide sequenze di misure che configuravano 'percorsi strutturati'. Rimanendo al Trentino, è apprezzabile anche la quota di giovani che ha optato per il Servizio civile.

Inoltre, vi è da considerare che la scelta delle misure è stata tutt'altro che stabile nel tempo[13]. Entro ogni regione le percentuali di riga della tabella, associate agli anni, mostrano, infatti, marcate differenze. In Toscana, ad esempio, l'Orientamento al lavoro e l'Accompagnamento hanno registrato un andamento opposto nel quinquennio, in crescita il primo e in calo il secondo; il Servizio civile, invece, dopo i primi due anni è praticamente scomparso. In Trentino nel quinquennio gli accessi al Servizio civile sono quasi quadruplicati e nel 2018 sono stati scelti da poco meno della metà dei giovani; sempre nel Trentino, poi, la riduzione dei patti con misure a partire dal 2017 si è tradotta in una drastica riduzione delle attivazioni di misure quali l'Orientamento, la Formazione, il Tirocinio e l'Accompagnamento al lavoro. In Veneto il processo di attivazione delle misure ha subito variazioni meno drastiche: c'è stata una riduzione delle scelte dell'Orientamento e della Formazione, inizialmente prevalenti, alla quale è seguita una ripresa nell'ultimo anno; in calo risultano anche le restanti misure, soprattutto la Formazione per l'inserimento e l'Accompagnamento al lavoro (azzerate o quasi nel 2018) e il Tirocinio (che, dopo un aumento nel 2016 e nel 2017, nel 2018 è tornato a flettere).

Dal momento che in un patto di servizio possono essere – e nella larga maggioranza dei casi sono – attivate più misure, documentare la partecipazione a GG rappresentando le sequenze di misure scelte entro ciascun patto offre notevoli vantaggi (fig. 3.9). Le tre figure, una per regione, riportano una rappresentazione grafica di quelli che chiamiamo «percorsi GG». Esse vedono sull'asse delle ordinate i patti con attivazione (si veda la penultima colonna della tab. 3.8) e sull'asse delle ascisse le misure previste dal piano nazionale. Ogni riga orizzontale

---

[13] Occorre precisare che i dati a nostra disposizione non ci consentono di distinguere quando della variabilità temporale sia dovuta all'offerta degli enti erogatori delle misure e quanto a scelte individuali.

Tab. 3.8 *Percentuale di patti con attivazione per ciascuna delle misure previste dal piano regionale secondo l'anno di ingresso in GG, per Regione**

	Misure							Patti con attivazione	
Anno di ingresso in GG	Orien	Form	Reins	Accom	Appr	Tiro	Serv	Auto	N	%
Toscana										
2014	42,7	0,1	2,3	80,3	…	0,2	13,6	-	7.592	66,3
2015	57,1	0,2	2,2	60,9	-	0,5	16,6	-	17.170	64,2
2016	59,4	0,6	6,4	44,9	…	3,3	1,9	0,2	7.371	37,5
2017	64,5	0,2	3,3	40,6	-	1,9	0,8	0,2	6.466	31,1
2018	67,3	0,2	0,3	34,9	…	2,4	0,3	-	4.098	23,0
Trentino										
2014	75,4	81,2	-	43,0	0,4	56,4	11,8		500	57,5
2015	85,1	87,7	-	44,9	0,2	55,2	8,3		1.366	63,2
2016	83,2	89,0	2,4	42,8	-	53,0	4,8		929	56,5
2017	3,6	89,3	-	-	-	60,7	10,7		28	2,1
2018	53,3	53,3	-	-	-	36,7	46,7		30	2,1
Veneto										
2014	79,9	78,3	9,8	49,4		57,8			3.838	28,6
2015	81,0	78,7	7,1	49,4		54,8			8.981	41,1
2016	65,0	64,4	-	49,6		60,1			2.770	21,6
2017	22,0	76,2	-	40,4		61,0			2.350	13,2
2018	79,8	96,4	-	3,5		39,9			2.489	14,3

* Il simbolo (-) indica percentuali pari a zero, il simbolo (…) percentuali inferiori a 0,1.

Legenda: Orien = orientamento di II livello (scheda 1C), Form = formazione (scheda2A), Reins = formazione per inserimento (scheda 2B), Accom = accompagnamento al lavoro (scheda 3), Appr = apprendistato (scheda 4A), Tiro = tirocinio (scheda 5), Serv = servizio civile (scheda 6), Auto = sostegno autoimpiego (scheda 7-2).

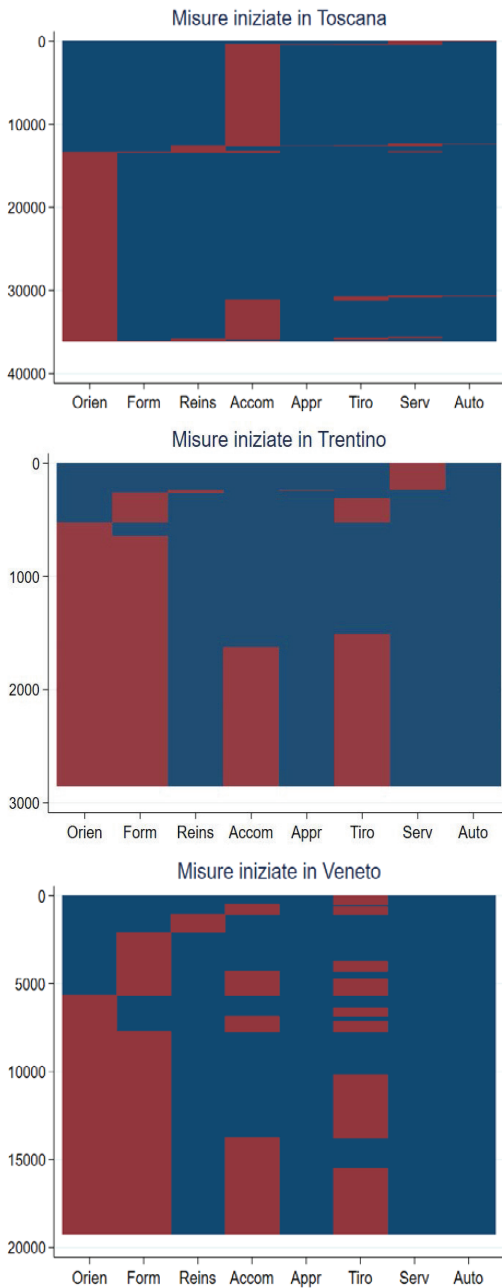
rappresenta, dunque, un patto. La riga si tinge di rosso in corrispondenza della misura attivata; rimane invece di colore blu se la misura non è stata attivata. Una riga completamente rossa identificherebbe il caso in cui il partecipante avesse scelto tutte le misure; all'opposto, una riga totalmente blu identificherebbe il caso in cui nessuna misura fosse stata attivata. Il primo di questi casi è inverosimile; il secondo è stato escluso di proposito, perché se ne è già dato conto nella tab. 3.7, alle voci «solo patto» e «patto + bonus»: per l'appunto, i patti ai quali non è seguita l'attivazione di alcuna misura. Le aree rosse della fig. 3.9 identificano, quindi, i percorsi più diffusi. Come si può notare le tre regioni presentano delle differenze notevoli.

In Toscana la misura più diffusa è l'Orientamento di II livello. In vari casi all'Orientamento segue l'Accompagnamento al lavoro, che peraltro compare con maggior frequenza da solo. In Trentino, dove le misure sono organizzate in percorsi strutturati, il percorso più diffuso prevede l'Orientamento seguito dalla Formazione, dal Tirocinio e dall'Accompagnamento (poco meno della metà dei patti). In Veneto Orientamento, Tirocinio e Formazione sono le tre misure più ricorrenti e risultano, inoltre, per lo più combinate.

Per avere una quantificazione dei diversi tipi di percorso GG guardiamo alle combinazioni di misure più frequenti nelle tre regioni e nel volgere dei cinque anni (tab. 3.9).

Il tratto distintivo della Toscana è l'attivazione di una sola misura: circa la metà dei partecipanti ha scelto soltanto l'Orientamento (47,7%) e, in misura leggermente meno frequente, soltanto l'Accompagnamento al lavoro (33,1%). Inoltre, mentre la prima misura è andata via via crescendo fino ad interessare, nel 2018, sei patti su dieci, la seconda, dopo un forte ridimensionamento nel 2015, si è mantenuta pressoché stabile attorno al 33% nei tre anni successivi. Anche la combinazione delle due misure è andata via via calando.

In Trentino, per effetto della struttura predeterminata dei percorsi è più frequente la combinazione di più misure; complessivamente, circa il 77% dei patti con attivazione analizzati include sia l'Orientamento sia la Formazione. In particolare, il percorso che prevede un Orientamento iniziale e, successivamente, una Formazione seguita da Tirocinio e dall'Accompagnamento al lavoro ha interessato circa 4 giovani su 10 fino al 2016. Successivamente tale percorso ha subito una battuta d'arresto. Sono, invece, cresciuti i percorsi di Formazione con Tirocinio e di Orientamento con Formazione, che complessivamente hanno interessato il

Fig. 3.9 *Patti con attivazione secondo il percorso GG (pattern di misure attivate), per regione (valori assoluti lungo l'asse y)*

Nota: Sono esclusi i patti senza alcuna misura (righe completamente blu, vedi tab. 3.7).

Legenda: Orien = orientamento di II livello (scheda 1C), Form = formazione (scheda2A), Reins = formazione per inserimento (scheda 2B), Accom = accompagnamento al lavoro (scheda 3), Appr = apprendistato (scheda 4A), Tiro5 = tirocinio (scheda 5), Serv = servizio civile (scheda 6), Auto = sostegno autoimpiego (scheda 7-2).

Tab. 3.9 *Distribuzione percentuale dei patti con attivazione secondo il percorso (pattern di misure attivate), per anno di ingresso e regione**

	Anno di ingresso GG					
	2014	2015	2016	2017	2018	Totale
Toscana						
Orientamento	32,8	49,7	44,7	54,1	61,1	47,7
Accompagnamento	42,9	27,3	34,3	35,0	33,5	33,1
Orientamento + accompagnamento lavoro	17,3	16,9	8,7	6,6	2,9	12,4
Formazione per inserimento	1,9	2,0	4,1	0,9	…	2,0
Altre combinazioni	5,1	4,1	8,1	3,3	2,5	4,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Trentino						
Orientamento + formazione + tiroc. + accomp.	43,0	44,9	42,8	-	-	43,0
Orientamento + formazione	22,6	31,5	34,1	3,6	16,7	30,4
Servizio civile	11,8	8,3	4,8	10,7	46,7	8,2
Formazione + tirocinio	10,2	5,3	7,6	60,7	-	7,4
Orientamento + formazione + tirocinio	3,2	4,9	2,5	-	36,6	4,1
Formazione	2,2	1,0	1,9	25,0	-	1,8
Altre combinazioni	7,0	4,1	6,3	-	-	5,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Veneto						
Orientam.+formazione+tiroc. + accomp. lavoro	29,0	27,7	9,8	-	-	19,4
Orientam. + formazione + tirocinio	20,0	18,3	11,0	8,8	37,9	18,7
Orientamento + formazione	9,0	10,3	9,8	7,1	38,3	12,6
Orientam. + formazione + accomp. lavoro	12,1	12,5	8,1	-	0,1	9,1
Formazione	4,0	5,3	8,3	19,0	19,8	8,5
Formazione per inserimento	10,3	7,3	-	-	-	5,3
Formazione + tirocinio + accomp. lavoro	2,9	1,6	7,5	21,4	0,1	4,7
Orientamento	3,0	5,0	4,6	0,6	1,4	3,7
Orientamento + tirocinio + accomp. lavoro	2,0	2,7	12,3	-	-	3,3
Formazione + tirocinio	0,8	1,0	6,4	12,1	1,5	3,0
Tirocinio	0,8	1,1	5,4	10,8	0,3	2,6
Tirocinio + accompagnamento lavoro	0,8	0,7	4,7	10,9	-	2,4
Altre combinazioni	5,3	6,5	12,1	9,3	0,6	6,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

* Il simbolo (-) indica valori pari a zero, il simbolo (…) percentuali inferiori a 0,1.

Fonte: Cfr. Tab. 3.2.

38% del totale. Il Servizio civile – una misura a sé stante – è, invece, scelto da poco meno del 10% del totale, ma da quasi la metà degli iscritti nell'anno 2018.

In Veneto il ventaglio dei percorsi è ancora più eterogeneo. I patti di servizio ai quali è associata l'attivazione di una sola misura sono una frazione non trascurabile, mediamente intorno al 15%, con una marcata variabilità nel quinquennio. Nella gran parte dei casi sono quindi scelti percorsi con più misure, tipicamente attività di Orientamento alle quali

sono associate in vari modi Formazione, Tirocinio e Accompagnamento al lavoro.

3.4.2 *La permanenza nel programma*

La diversa composizione dei percorsi GG comporta una diversa permanenza dei giovani nel programma.

Nel misurare il tempo trascorso dai partecipanti all'interno del programma GG abbiamo fatto riferimento alla differenza tra la data di uscita e la data di inizio. Tuttavia, se quest'ultima è facilmente identificabile perché coincide con la data di stipula del patto, la data di uscita è spesso fittizia[14] o non rilevata. Qui abbiamo scelto di farla corrispondere alla data di uscita dall'ultima delle misure attivate (l'Accompagnamento al lavoro, avendo una durata molto variabile, non è stato considerato). Per chi non ha attivato alcuna misura, la data di fine è stata fatta corrispondere alla data di inizio (cioè alla stipula del patto)[15].

È possibile distinguere tre differenti indicatori delle durate in GG. Il primo, che chiamiamo «durata nominale», guarda alla differenza tra la data di uscita da GG e la data di inizio, definita per tutti i patti, compresi quelli ai quali non è seguita l'attivazione di alcuna misura. Il secondo indicatore, che chiamiamo «durata totale», guarda alla medesima differenza, ma considera soltanto i soli patti con attivazione di almeno una misura. Infine, il terzo indicatore, che chiamiamo «durata effettiva», considera la somma delle durate delle singole misure attivate entro un patto.

La fig. 3.10 presenta, in tre pannelli, le distribuzioni dei tre indicatori di permanenza in GG per le tre regioni. Consideriamo, innanzitutto, la durata nominale (pannello superiore). Si tratta di un indicatore grossolano, potenzialmente improprio, tanto più fuorviante quanto maggiore è la frazione di giovani che hanno sottoscritto il patto di servizio senza darvi alcun seguito. Ci torna utile utilizzarlo proprio perché disponiamo degli altri due indicatori, che ci consentono di apprezzarne, per differenza, l'inappropriatezza. Considerato che, stipulato il patto di servizio, ben più della metà dei giovani non ha poi attivato alcuna misura[16], non stupisce

---

[14] È fittizia poiché non si riferisce all'individuo, ma alla data di chiusura della commessa affidata all'ente erogatore del servizio.

[15] Un altro indicatore di permanenza nel programma sarebbe potuto essere il numero di ore frequentate. Sfortunatamente, questa variabile non è disponibile per Toscana e Veneto.

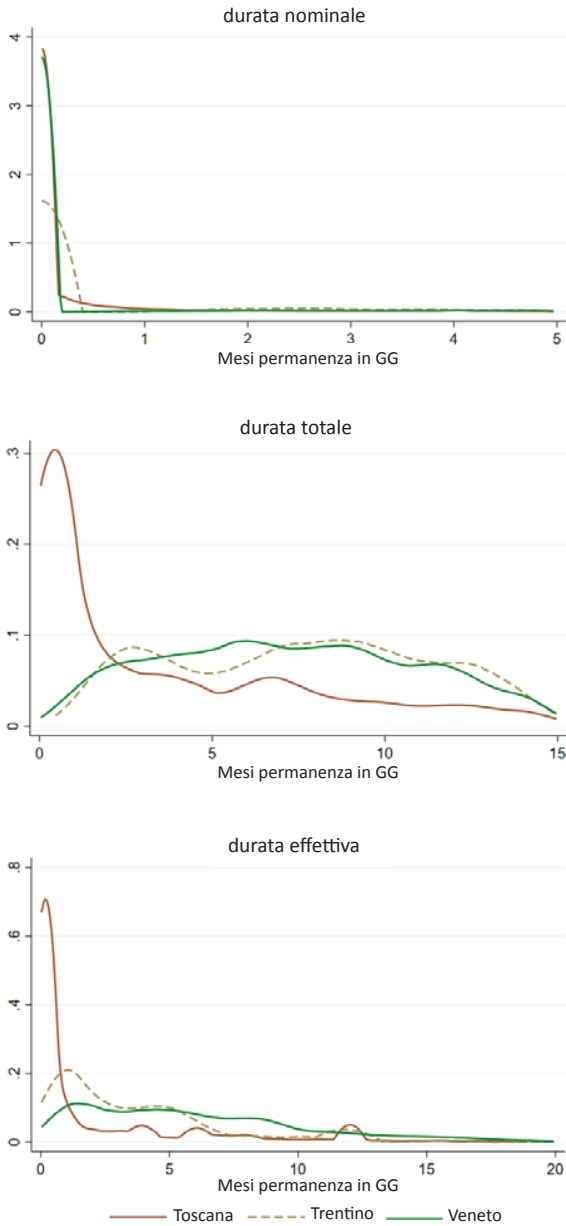
[16] Specificamente, sono il 55,8% in Toscana, il 62% in Trentino e il 75,5% in Veneto (*infra*, tab. 3.7.)

che la funzione della durata nominale in GG sia schiacciata verso lo zero. Restringendo l'attenzione ai soli patti con attivazione (fig. 3.10, pannello centrale), otteniamo la funzione della durata totale. Essa ha un profilo delle durate molto diverso da quello delle durate nominali: con il picco a sinistra molto meno accentuato; con frequenze concentrate, e abbastanza ben distribuite, nei mesi dal terzo al dodicesimo – vistosamente maggiori delle parallele frequenze della funzione di durata nominale –; con durate totali medie delle tre regioni tra i 6,6 e i 9,1 mesi, circa tre volte le corrispondenti durate nominali medie (tab. 3.10).

La funzione della durata totale evidenzia, peraltro, un altro aspetto di rilievo: le differenze fra le regioni, in particolare fra Toscana da un lato e Trentino e Veneto dall'altro. Soltanto per la Toscana permane un picco intorno a un mese, che si riflette in una durata totale media sul quinquennio (6,6 mesi) sensibilmente inferiore a quelle di Trentino e Veneto (rispettivamente, 8,2 e 9,1 mesi). La ragione risiede nella diversa configurazione dei percorsi e nella diversa distribuzione dei patti con attivazione rispetto ai percorsi. In Toscana il percorso dominante coincide con l'Orientamento, che è una misura tipicamente molto breve. In Trentino e Veneto, invece, prevalgono percorsi che combinano più misure, tra le quali sovente vi sono la Formazione e il Tirocinio, che tipicamente hanno durate piuttosto elevate.

Un affinamento nella determinazione della permanenza dei giovani in GG viene dal terzo indicatore, che ci dà la durata effettiva, calcolata come somma delle durate delle misure attivate. La durata effettiva differisce, dunque, dalla durata totale perché sconta gli intervalli – i 'tempi morti' – dalla stipula del patto all'inizio della prima misura e fra una misura e l'altra. La funzione della durata effettiva, comparata con quella della durata totale, è schiacciata verso il basso e verso sinistra (fig. 3.10, pannello inferiore) ed ha medie e mediane sensibilmente più basse (tab. 3.10). La contrazione della media sul quinquennio è marcata soprattutto in Trentino (-4,6 p.p.); seguono la Toscana (-3,4 p.p.) ed il Veneto (-2,9). Ragionevolmente, concorrono con questo risultato la maggiore rigidità dei 'percorsi strutturati' che distingue il Trentino e, all'opposto, la molteplicità dei percorsi – e la discrezionalità lasciata ai partecipanti nell'attivarli – che distingue il Veneto.

Un'ultima notazione è suggerita dall'esame dell'evoluzione degli indicatori di permanenza dei giovani in GG nel quinquennio (ancora tab. 3.10). L'evidenza di medie e mediane della permanenza nel programma via via in diminuzione dal 2014 al 2018 è netta, quale che sia l'indicatore

Fig. 3.10 *Permanenza in GG: durata nominale (data fine – data inizio), durata totale (data fine – data inizio solo per chi ha attivato almeno una misura) e durata effettiva (somma delle durate delle misure attivate per chi ha attivato almeno una misura) per regione (funzione di densità)*

di durata utilizzato. Essa rimanda all'evoluzione nella configurazione dei percorsi e nella distribuzione dei partecipanti fra gli stessi[17].

Tab. 3.10 *Permanenza in GG: durata (nominale, totale ed effettiva) media, deviazione standard e mediana (in mesi), per regione*

	Durata nominale			Durata totale			Durata effettiva		
	Media	Sd	Mediana	Media	Sd	Mediana	Media	Sd	Mediana
Toscana									
2014	4,2	8,6	0,0	11,2	10,8	7,8	5,8	7,9	3,8
2015	3,0	6,9	0,0	6,9	9,1	3,0	4,5	7,6	0,6
2016	2,1	5,5	0,0	6,8	8,2	2,8	4,9	8,1	0,4
2017	0,7	2,6	0,0	3,2	4,7	0,7	1,5	3,1	0,2
2018	0,1	0,8	0,0	1,2	2,0	0,3	0,4	1,1	0,1
Totale	2,0	5,7	0,0	6,6	8,8	2,7	3,9	7,1	0,3
Trentino									
2014	6,4	6,7	4,9	11,1	5,1	10,8	5,0	4,2	4,4
2015	5,1	5,2	3,7	8,1	4,3	8,1	3,7	3,3	2,6
2016	4,0	4,4	2,1	7,0	3,7	7,1	3,2	3,1	2,3
2017	0,1	1,1	0,0	6,8	3,3	8,3	5,2	3,6	5,9
2018	0,0	0,4	0,0	3,5	1,6	2,8	2,0	1,7	1,3
Totale	3,1	4,9	0,0	8,2	4,5	8,1	3,8	3,5	2,7
Veneto									
2014	3,6	7,2	0,0	13,1	8,0	11,0	6,8	4,2	6,4
2015	3,8	6,0	0,0	9,4	6,1	8,7	7,4	5,3	6,5
2016	1,7	4,4	0,0	8,1	6,4	6,6	4,9	3,9	4,2
2017	0,9	2,9	0,0	7,5	4,1	7,0	4,7	3,6	3,9
2018	0,6	1,6	0,0	4,1	2,0	4,0	3,1	2,1	2,5
Totale	2,2	5,0	0,0	9,1	6,6	8,0	6,2	4,7	5,2

Fonte: Cfr. Tab. 3.2.

3.5 La situazione lavorativa a un anno dall'uscita da GG

Dopo aver analizzato i tratti salienti della partecipazione a GG, i percorsi seguiti dai partecipanti e la loro permanenza nel programma, concludiamo con l'esame della loro situazione lavorativa dopo l'uscita da GG. Come chiarito nella sezione 3.1, distinguiamo chi ha svolto almeno un'ora di attività in almeno una misura del programma – è stato trattato – da chi, invece, ha stipulato soltanto il patto di servizio – non è stato trattato –. Guardiamo alla condizione lavorativa in senso circoscritto: se nei 12 mesi

[17] Si veda, *supra*, tab. 3.9.

successivi all'uscita dal programma il giovane abbia avuto (almeno) un episodio di lavoro dipendente (registrato nelle COB), sia esso associato o meno al bonus occupazionale GG. Limitiamo poi l'attenzione a chi è uscito da GG entro dicembre 2017, per disporre di una finestra di osservazione – un anno dall'uscita – sufficiente per osservarne i risultati in tema di occupazione.

Dei giovani che, in Toscana, Trentino e Veneto, hanno partecipato al programma GG e ne sono usciti nel periodo 2014-2017, nei 12 mesi successivi ha avuto un episodio di lavoro dipendente una frazione pari rispettivamente al 67,8%, al 77,5% e al 60,7% (tab. 3.11). Il complemento a 100 comprende sia i giovani che hanno ripreso un'attività formativa e/o sono stati disoccupati e/o inattivi sia i giovani che hanno avuto un'esperienza di lavoro non rilevata nelle COB.

Poco meno di 17.900 partecipanti a GG hanno beneficiato del bonus occupazionale (poco più di 8.100 in Toscana, circa 1.550 in Trentino e poco più di 8.100 in Veneto). L'incidenza delle assunzioni associate al bonus occupazionale GG è molto diversa tra le tre regioni: si va dal 10,9% della Toscana, al 12,9% del Veneto, al 25,9% del Trentino. Se si guarda al complesso di chi ha trovato un lavoro entro i 12 mesi dall'uscita da GG, si trova che la proporzione di chi lo ha fatto portando in dote il bonus all'impresa corrisponde al 15,9% in Toscana, al 21,2% in Veneto e al 33,5 % in Trentino.

Il dato forse più interessante riguarda gli esiti occupazionali dei giovani a seconda del tipo di partecipazione a GG. Ci si aspetterebbe che le opportunità di orientamento, formazione e inserimento al lavoro offerte a chi ha partecipato attivamente al programma abbiano quantomeno aumentato le chance di trovare un lavoro. Poiché chi è stato trattato non è direttamente comparabile con chi non lo è stato, per la semplice ragione che ogni partecipante era libero di scegliere i modi della propria partecipazione al programma GG – inclusa l'alternativa fra l'essere trattato (partecipando attivamente a una misura per almeno un'ora) e il non esserlo (limitandosi a sottoscrivere il patto di servizio) –, una valutazione dell'impatto (secondo la logica controfattuale) di GG sugli esiti lavorativi non è praticabile. Se mai servisse, concorre a questa constatazione di impraticabilità la compresenza, negli anni dal 2013 al 2017, di altri incentivi all'occupazione in chiave di *wage subsidies*, ai quali plausibilmente una parte dei partecipanti a GG (di problematica identificazione) era ammissibile – e un sottoinsieme della quale (di ancor più problematica identificazione) plausibilmente ha beneficiato –.

Vi sono, comunque, evidenze di notevole interesse. Se confrontiamo le probabilità empiriche di accesso a un'occupazione con bonus GG rispettivamente dei giovani che hanno meramente sottoscritto il patto di servizio e dei giovani che hanno partecipato attivamente al programma GG, riscontriamo che le prime sono più alte in tutte e tre le regioni: di un paio di p.p. in Toscana, di 11 p.p. in Veneto e di oltre 19 p.p. in Trentino. Analogamente, se confrontiamo le probabilità empiriche di non aver avuto alcun rapporto di lavoro nell'anno successivo all'uscita dal programma degli stessi due gruppi di giovani, notiamo che sono più basse per i giovani che si sono limitati a sottoscrivere il patto di servizio. Ciò suggerisce che i due gruppi di giovani, l'uno esposto alle misure previste da GG e l'altro che si è limitato a stipulare il patto di servizio, siano selezionati (tab. 3.11*).*

Restando a chi ha trovato un lavoro, in che misura i beneficiari del bonus GG differiscono dai non beneficiari? Hanno caratteristiche socio-demografiche peculiari? Per dare una risposta ci serviamo dei tre grafici che seguono (fig. 3.11); essi mostrano la distribuzione dei giovani che hanno trovato un lavoro dipendente nei 12 mesi successivi all'uscita da GG beneficiando del bonus (barra verticale) oppure non beneficiandone (pallino), secondo il genere, la cittadinanza, il titolo di studio e la passata esperienza lavorativa alle dipendenze. Rispetto a questi caratteri non vi sono vistose differenze tra i due gruppi di occupati, in tutte e tre le regioni. Le sole differenze di rilievo riguardano il fatto che tra gli occupati con bonus ci sono un po' meno donne, un po' meno laureati (limitatamente a Toscana e Veneto) e un po' meno stranieri (in Trentino) rispetto a chi ha trovato un lavoro senza beneficiare dell'incentivo GG. Un altro elemento interessante riguarda la precedente esperienza lavorativa: soprattutto in Veneto, tra chi ha usufruito del bonus la frazione di coloro che avevano già avuto un lavoro alle dipendenze nell'anno immediatamente precedente l'ingresso in GG è più elevata di quella che si osserva tra chi ha trovato lavoro senza bonus.

Le differenze maggiori tra i due gruppi di occupati riguardano l'intervallo temporale tra data di ingresso nel programma GG, con la sottoscrizione del patto di servizio, e data di inizio dell'episodio di lavoro successivo all'uscita da GG. I beneficiari del bonus hanno tempi di ingresso nel mercato del lavoro più rapidi di quelli dei non beneficiari: mediamente di quasi due mesi in Toscana, di circa tre mesi in Veneto e di più di cinque mesi in Trentino. In particolare, se fissiamo l'attenzione sulla percentuale dei beneficiari del bonus che ha iniziato il lavoro entro il mese successivo all'ingresso nel programma, troviamo che essa supera

Tab. 3.11 *11 Distribuzione dei patti conclusi entro dicembre 2017 secondo il tipo e l'eventuale esperienza lavorativa (con o senza bonus GG) nei 12 mesi successivi l'uscita dal programma, per regione*

	Toscana			Trentino			Veneto		
	N	%	%	N	%	%	N	%	%
SOLO PATTO (NON TRATTATI)									
Occupati senza bonus GG	24.574	32,9	61,3	1.435	23,8	44,6	23.545	37,1	49,1
Occupati con bonus GG	4.787	6,4	11,9	1.360	22,6	42,2	7.656	12,1	16,0
Non occupati	10.709	14,3	26,7	425	7,1	13,2	16.728	26,4	34,9
Totale solo patto	40.070	**53,6**	100,0	3.220	**53,4**	100,0	47.929	**75,6**	100,0
PATTO + MISURE (TRATTATI)									
Occupati senza bonus GG	18.380	24,6	52,9	1.669	27,7	59,4	6.814	10,7	44,0
Occupati con bonus GG	3.355	4,5	9,7	204	3,4	7,3	509	0,8	3,3
Non occupati	12.980	17,4	37,4	938	15,6	33,4	8.171	12,9	52,7
Totale patto + misure	34.715	**46,4**	100,0	2.11	**46,6**	100,0	15.494	**24,4**	100,0
Totale patti	74.785	100,0		6.031	100,0		63.423	100,0	

Fonte: Cfr. Tab. 3.2.

l'86% per i trentini, è pari al 66% per i veneti e al 44% per i toscani. In Trentino e Veneto, poi, tra i beneficiari del bonus la quasi totalità non è stata trattata, il che suggerisce che questa non trascurabile frazione di giovani sia entrata in GG già contando di essere poi assunta con un contratto di lavoro che portava il bonus in dote all'impresa. In Toscana, invece, i giovani beneficiari del bonus hanno più spesso attivato una qualche misura, che ha allungato i tempi per l'inserimento occupazionale[18]; in particolare, in Toscana è stato comparativamente maggiore l'utilizzo del 'super bonus occupazionale' (2016, 2017), che prevedeva l'assunzione da parte dell'impresa ospitante dei giovani impegnati in un tirocinio extra-curricolare finanziato nell'ambito del programma GG (cfr. capitolo 2, tab. 3.2).

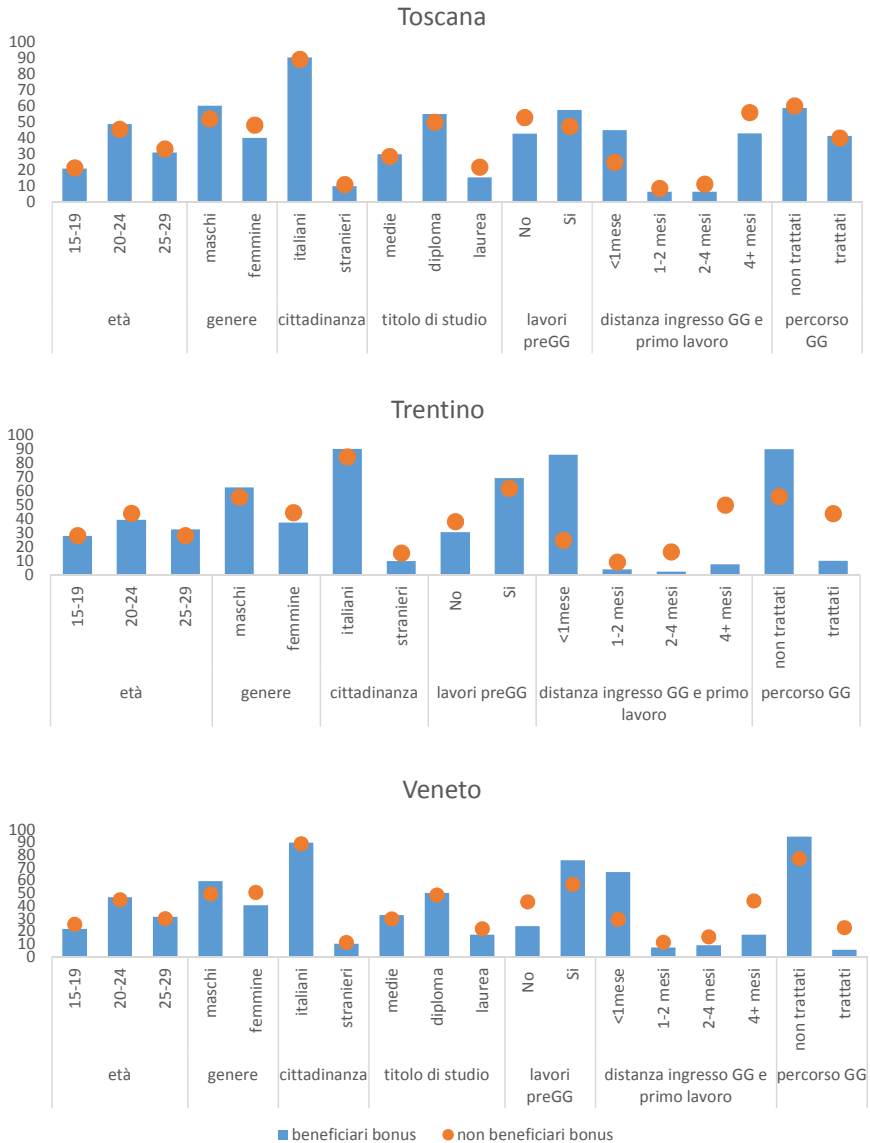
3.6 Conclusioni

L'insieme delle analisi empiriche, riferite al periodo 2014-2018, documenta le caratteristiche socio-demografiche dei giovani partecipanti a GG e alcune interessanti differenze fra le regioni di interesse nei percorsi seguiti dai partecipanti e negli esiti in termini di occupazione nell'anno successivo all'uscita dal programma. Quanto al profilo dei partecipanti rispetto a caratteristiche quali il genere, l'età, la cittadinanza, il titolo di studio, è tutto sommato comune alle tre regioni. Il confronto con la popolazione dei coetanei Neet mostra che tra i partecipanti a GG ci sono più maschi, più 15-29enni e più cittadini italiani (e, limitatamente alla Toscana e al Veneto, più laureati); all'opposto, evidenzia che tra i partecipanti a GG si trovano meno ragazze, meno 25-29enni e meno stranieri. Si riscontra, invece, una sensibile variabilità fra regioni e, nel tempo, nella percentuale di giovani che hanno avuto una precedente esperienza di lavoro e nella distribuzione della classe di svantaggio dei partecipanti.

In merito ai percorsi GG dei partecipanti, vi è una prima evidenza di grande interesse: una quota consistente di partecipanti, tra oltre la metà e i tre quarti, è, di fatto, non trattata, perché al patto di servizio non segue l'attivazione di alcuna delle misure offerte dal programma. Per una non trascurabile frazione di partecipanti non trattati, particolarmente ampia in Trentino, la sottoscrizione del patto è peraltro servita per accedere all'occupazione portando in dote all'impresa il bonus occupazionale.

---

[18] Si veda *supra*, nota 12 per le differenze regionali nella frazione di giovani beneficiari del bonus che non hanno attivato alcuna misura.

Fig. 3.11 *Caratteristiche demografiche e socio-economiche dei giovani che hanno trovato un lavoro dipendente nei 12 mesi successivi all'uscita da GG beneficiando del bonus oppure non beneficiandone, per regione*

Fonte: Cfr. Tab. 3.2.

Guardando ai patti ai quali è seguita l'attivazione di almeno una misura, i percorsi seguiti sono stati sensibilmente diversi tra le regioni. Il tratto distintivo della Toscana è la prevalenza di percorsi che consistono dell'attivazione di una sola misura. In Trentino e Veneto il ventaglio dei percorsi scelti è più eterogeneo, sovente caratterizzato dall'attivazione di molteplici misure, prevalentemente scelte dai partecipanti (nel Veneto) o proposte come percorsi strutturati (in Trentino). La diversa configurazione dei percorsi e la diversa distribuzione dei patti con attivazione hanno comportato una diversa permanenza dei giovani nel programma, più breve in Toscana.

Infine, l'analisi degli esiti occupazionali dei partecipanti a GG fornisce una nitida evidenza: i giovani che hanno meramente sottoscritto il patto di servizio – dunque non trattati dal programma – hanno una probabilità di accedere a un contratto di lavoro (prevalentemente a tempo indeterminato) con associato bonus per l'impresa notevolmente più alta di quella dei partecipanti a GG che vi accedono dopo aver attivato almeno una misura – i trattati –. Inoltre, i primi accedono all'occupazione in tempi sensibilmente più brevi rispetti ai secondi. Questo uso 'strategico' del programma GG si è manifestato in particolare nel Trentino.

4. La spesa per il programma Garanzia Giovani

Elena Cappellini, Silvia Duranti e Nicola Sciclone

Il capitolo si pone l'obiettivo di analizzare le caratteristiche di spesa per il Programma Garanzia Giovani a livello nazionale e nelle tre regioni oggetto dello studio. Nello specifico, si analizza la dotazione di risorse complessiva e la ripartizione delle stesse tra misure, per poi guardare allo stato di avanzamento dell'attuazione finanziaria, in termini sia di capacità di utilizzo sia di efficienza realizzativa.

4.1 Le risorse

Garanzia Giovani è realizzata in Italia attraverso le risorse del Programma operativo nazionale Iniziativa occupazione giovani (PON IOG), che vede Anpal come autorità di gestione. Nella prima fase del Programma, il PON IOG è stato finanziato per il 25% da risorse statali (fondo di rotazione) e per il 75% da risorse europee, provenienti per metà dal Fondo *Youth Employment Initiative* (YEI) e per metà dal Fondo Sociale Europeo (FSE); le percentuali sono cambiate nella seconda fase di programmazione, con un aumento della quota di risorse europee (79,6%).

La dotazione finanziaria complessiva della prima fase del PON IOG, che si è conclusa il 31 dicembre 2018, ammonta a circa 1,4 miliardi di euro per l'Italia, di cui 1.129 miliardi sono risorse finanziarie a gestione diretta delle Regioni in qualità di Organismi intermedi; le restanti risorse, pari a circa 270 milioni di euro, sono conferite in gestione ad Organismi intermedi nazionali[1]. La seconda fase del Programma Garanzia Giovani ha preso avvio nel 2018 con una dotazione di risorse destinate alle Regioni pari a circa un miliardo di euro.

---

[1] Dipartimento della Gioventù e del Servizio civile nazionale per la misura del servizio civile nazionale, INPS per gli incentivi occupazionali e INVITALIA per la gestione del fondo rotativo nazionale SELFIEmployment destinato a sostenere l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità.

4.2 Il quadro nazionale

I dati del Rapporto Anpal (2019)[2] permettono un'analisi a livello nazionale delle risorse programmate, impegnate e effettivamente spese dalle Regioni nella prima fase del PON IOG.

Per quanto riguarda la programmazione, si osserva una concentrazione delle risorse in poche misure, in primo luogo il Tirocinio extra-curriculare, cui sono dedicate il 51% delle risorse complessive, seguito dai percorsi di formazione (Formazione mirata all'inserimento lavorativo e Formazione per il reinserimento dei giovani 15-18enni in percorsi formativi), che assorbono il 25% degli importi programmati.

Guardando allo stato di avanzamento finanziario del Programma, al 31 dicembre 2018 le Regioni registravano impegni giuridicamente vincolanti per un totale di 1 miliardo e 100 milioni di euro, pari al 97,3% dell'importo programmato (tab. 4.1). Le spese effettivamente sostenute ammontavano a circa 936 milioni di euro, pari all'82,9% dell'importo programmato. I valori indicati presentano una elevata variabilità tra le diverse misure del Programma, alcune delle quali mostrano valori degli indicatori di performance finanziaria decisamente superiori al dato medio; si tratta, nello specifico, della Formazione mirata all'inserimento lavorativo (con oltre il 100% di capacità di utilizzo e il 79,6% di efficienza realizzativa) e del Tirocinio extra-curriculare (con quasi il 100,0% di capacità di utilizzo e l'85,9% di efficienza realizzativa). Si osservano invece una minore capacità di utilizzo e una più bassa efficienza realizzativa per alcune misure meno popolari, come l'Apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, l'Apprendistato per l'alta formazione e la ricerca e la Mobilità professionale transnazionale e territoriale.

4.3 La comparazione regionale

La tab. 4.2 mostra gli indicatori di spesa con dettaglio regionale, evidenziando una non trascurabile variabilità nella attuazione finanziaria del Programma da parte degli Organismi intermedi.

La maggior parte delle Regioni presentano una capacità di utilizzo che va oltre il 90% delle risorse programmate, con alcune situazioni di *overbooking* (Marche, Emilia Romagna, Veneto); in termini di efficienza

---

[2] Anpal, *Secondo rapporto di valutazione della garanzia giovani e del programma operativo nazionale iniziativa occupazione giovani*, Roma, 2019.

Tab. 4.1 *Attuazione finanziaria per misura (dati in migliaia di euro). Garanzia Giovani - PON IOG, prima fase: risorse a gestione regionale*

Misure	Importo programmato	Impegni giuridicamente vincolanti	Spesa effettivamente sostenuta	Capacità di utilizzo	Efficienza realizzativa
	(a)	(b)	(c)	(b/a x 100)	(c/a x 100)
1-B Accoglienza, presa in carico, orientamento	31.616,21	29.072,91	24.403,50	92,0	77,2
1-C Orientamento specialistico o di II Livello	60.072,23	49.159,50	39.534,84	81,8	65,8
2-A Formazione mirata all'inserimento lavorativo	136.551,33	138.204,01	108.707,09	101,2	79,6
2-B Formazione per il reinserimento dei giovani 15-18enni in percorsi formativi	148.462,30	144.047,58	129.701,43	97,0	87,4
3 Accompagnamento al lavoro	116.890,45	113.589,22	110.816,88	97,2	94,8
4-A Apprendistato per la qualifica e il diploma professionale	886,16	660,23	269,49	74,5	30,4
4-C Apprendistato per l'alta formazione e la ricerca	1.659,50	609,63	241,78	36,7	14,6
5 Tirocinio extra-curricolare, anche in mobilità geografica	579.591,53	579.231,19	497.707,61	99,9	85,9
6-B Servizio civile regionale	28.727,61	24.890,33	16.958,91	86,6	59,0
7.1 Sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità (formazione)	18.882,28	16.666,31	6.955,79	88,3	36,8
7.2 Sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità (SELFIE o Fondi regionali)	2.750,00	2.659,09	426,86	96,7	15,5
8 Mobilità professionale transnazionale e territoriale	3.602,25	840,59	271,22	23,3	7,5
Totale	1.129.691,85	1.099.630,59	935.995,41	97,3	82,9

Fonte: Anpal, *Secondo rapporto di valutazione della garanzia giovani e del programma operativo nazionale iniziativa occupazione giovani*, Roma 2019.

Tab. 4.2 *Attuazione finanziaria per regione (dati in migliaia di euro). Garanzia Giovani - PON IOG, prima fase: risorse a gestione regionale*

Organismi intermedi (Regioni)	Importo programmato	Impegni giuridicamente vincolanti	Spesa effettivamente sostenuta	Capacità di utilizzo	Efficienza Realizzativa
	(a)	(b)	(c)	(b/a x 100)	(c/a x 100)
Piemonte	95.657,24	92.332,12	89.705,41	*96,5*	93,8
Valle d'Aosta	1.725,38	1.725,38	1.423,05	*100,0*	82,5
Lombardia	114.948,60	114.948,60	89.328,52	*100,0*	77,7
P.A. di Trento	7.293,53	5.298,86	4.705,32	*72,7*	64,5
Veneto	72.956,93	89.375,06	57.100,40	*122,5*	78,3
Friuli-Venezia Giulia	17.335,95	14.566,50	13.492,67	*84,0*	77,8
Liguria	23.706,90	23.706,90	18.381,87	*100,0*	77,5
Emilia-Romagna	67.748,53	76.015,41	67.748,52	*112,2*	100,0
Toscana	56.616,04	52.744,31	42.902,97	*93,2*	75,8
Umbria	19.252,68	19.161,77	17.250,92	*99,5*	89,6
Marche	23.541,43	23.741,42	20.304,14	*100,8*	86,2
Lazio	105.902,10	94.520,51	91.268,77	*89,3*	86,2
Abruzzo	20.914,55	20.745,57	18.624,94	*99,2*	89,1
Molise	6.519,20	4.346,52	3.580,74	*66,7*	54,9
Campania	148.010,96	134.476,41	131.234,41	*90,9*	88,7
Puglia	101.895,00	101.034,05	87.761,29	*99,2*	86,1
Basilicata	15.549,60	15.549,60	12.452,80	*100,0*	80,1
Calabria	39.233,23	39.233,23	21.969,26	*100,0*	56,0
Sicilia	142.321,39	135.551,30	117.562,30	*95,2*	82,6
Sardegna	48.562,62	40.557,08	29.197,12	*83,5*	60,1
Totale	1.129.691,85	1.099.630,59	935.995,41	*97,3*	82,9

Fonte: Anpal, *Secondo rapporto di valutazione della garanzia giovani e del programma operativo nazionale iniziativa occupazione giovani*, Roma 2019.

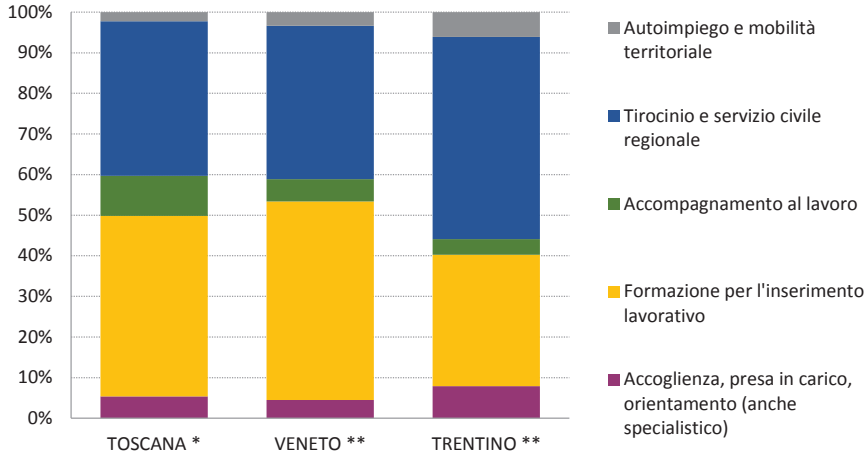
realizzativa la maggior parte delle Regioni registra valori superiori al 75%. Molise, P.A. di Trento e Sardegna si distinguono per percentuali inferiori in entrambi gli indicatori.

4.4 Gli impegni di spesa in Toscana, Trentino e Veneto

I dati di contabilità delle tre amministrazioni oggetto dello studio confermano l'orientamento alla concentrazione della spesa in due grandi aree di intervento: l'area della formazione per l'inserimento lavorativo, che comprende la Formazione mirata all'inserimento lavorativo, la Formazione per il reinserimento e la Formazione per il reinserimento dei giovani 15-18enni in percorsi formativi, e l'area delle esperienze per l'inserimento lavorativo, che comprende sia i tirocini sia il servizio civile regionale (fig. 4.1).

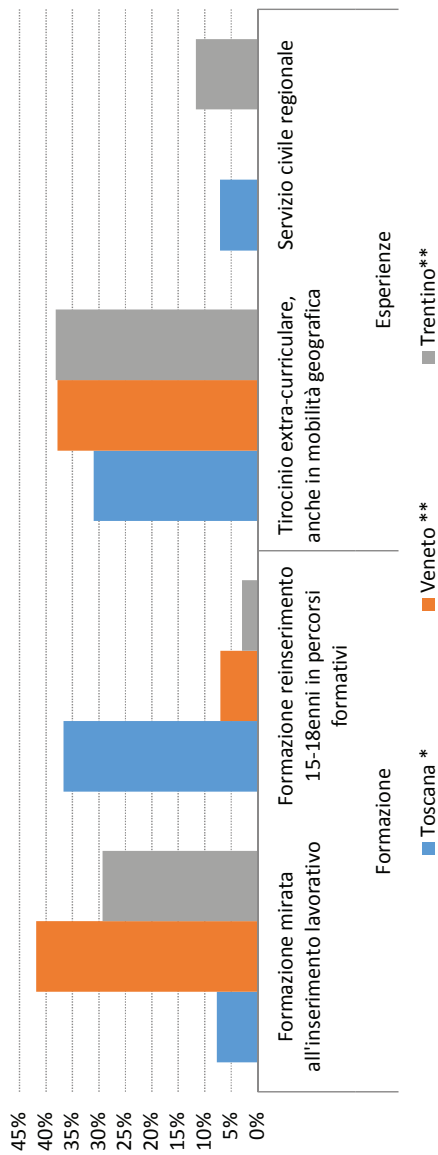
Il Veneto ha dedicato la quota prevalente di risorse alla formazione professionale, che assorbe quasi la metà della spesa programmata totale (48,9%). Anche la Toscana ha scelto di concentrare fortemente le risorse in questa direzione, convogliando verso la formazione il 44,4% della spesa. Entrambe le regioni, poi, hanno dedicato una frazione comparativamente minore di risorse – circa il 38% – alle esperienze per l'inserimento lavorativo. Viceversa, nella provincia autonoma di Trento i corsi di formazione non rappresentano la prima area di spesa: essi hanno raccolto il 32,4% della spesa, a fronte della quota largamente prevalente di risorse, il 49,8%, destinata alle esperienze per l'inserimento lavorativo (tirocinio e di servizio civile). Nessuna regione, infine, ha attivato, nella prima fase del programma, le misure relative all'apprendistato di primo e terzo livello, pur trattandosi di sperimentazioni incentrate sulla formazione attraverso l'esperienza lavorativa in azienda.

Complessivamente, nella comparazione dei tre territori il Veneto risulta la regione con il più alto coefficiente di concentrazione delle risorse; indirizza, infatti, l'86,7% della spesa nelle due gradi aree di intervento appena evidenziate. Gli altri ambiti di intervento di Garanzia Giovani, che insieme raccolgono una quota nettamente minoritaria di spesa, consentono di evidenziare, comunque, orientamenti di spesa differenziati: la provincia di Trento dedica relativamente più risorse alla fase di prima assistenza (accoglienza, presa in carico, orientamento) e alle misure di mobilità territoriale, mentre la Toscana si distingue per un impegno sensibilmente più corposo nelle azioni di accompagnamento al lavoro.

Fig. 4.1 *Risorse programmate. Composizione percentuale per ambito di intervento. Garanzia Giovani - PON IOG, prima fase: risorse a gestione regionale*

* Toscana: aggiornamento al 31 dicembre 2018.

** Veneto e Trentino: aggiornamento al 30 giugno 2019.

Il dettaglio delle misure attivate all'interno delle due aree d'intervento prevalenti, formazione ed esperienze per l'inserimento lavorativo (fig. 4.2), consente di apprezzare interessanti scostamenti nella distribuzione delle risorse operata dalle tre amministrazioni. In primo luogo, nell'area della formazione la Toscana si distingue per un marcato orientamento della spesa verso i corsi di reinserimento formativo dei giovanissimi a discapito della formazione professionale generica, che risulta beneficiaria di appena il 7,7% delle risorse complessive (il 18,4% di quelle dedicate all'area della formazione). In secondo luogo, il fuoco sulle misure nell'area delle esperienze lavorative evidenzia un forte accentramento delle risorse sul versante dei tirocini, con percentuali di spesa nel servizio civile regionale piuttosto basse, in particolare con il Veneto *tout court* assente – perché la misura non è mai stata inclusa nel piano regionale – e con il Trentino che vi ha comunque dedicato oltre il 10% delle risorse complessive, mentre la Toscana ha riservato a questa misura il 7,1% delle risorse Garanzia Giovani.

Fig. 4.2 *Risorse programmate per misura nelle aree di intervento prevalenti (formazione ed esperienze lavorative). Composizione percentuale sul totale delle risorse programmate. Garanzia Giovani - PON IOG, prima fase: risorse a gestione regionale*

* Toscana: aggiornamento al 31 dicembre 2018.

** Veneto e Trentino: aggiornamento al 30 giugno 2019.

Fonte: Anpal, *Secondo rapporto di valutazione della garanzia giovani e del programma operativo nazionale iniziativa occupazione giovani.*

4.5 L'avanzamento di GG in Toscana, Trentino e Veneto

Gli indicatori di performance confermano il quadro emerso nell'analisi nazionale, rilevando uno stato di generale efficienza del programma seppure in presenza di differenziazioni territoriali non trascurabili, legate alle diverse modalità di attuazione del Programma nelle tre regioni[3]. Rispetto al risultato complessivo, la Toscana mostra una capacità di utilizzo e di efficienza realizzativa in linea con la tendenza nazionale, mentre il Veneto si distingue per una propensione all'*overbooking* degli impegni a fronte di una capacità di liquidazione più vicina alla media. La provincia di Trento rivela, invece, un più lento avanzamento del programma, sia sul versante della capacità di utilizzo sia su quello della liquidazione effettiva.

Nel dettaglio della capacità di utilizzo delle singole misure, la Toscana riscontra una quota di impegnato sul programmato inferiore alla media sulle azioni di formazione mirata all'inserimento, che nel caso specifico hanno una rilevanza secondaria rispetto al reinserimento formativo dei 15-18enni (in relazione ai quali si registrano invece valori in linea con le altre regioni). L'indicatore di efficienza realizzativa conferma, per la Toscana, il minor avanzamento delle misure di formazione professionale, con particolare riferimento alla componente dedicata all'inserimento lavorativo. Anche la provincia di Trento mostra un avanzamento più difficoltoso dei programmi formativi dedicati all'inserimento nel mondo del lavoro, che in questo caso costituiscono però una componente centrale del programma complessivo. Lo svantaggio della provincia autonoma di Trento si riproduce anche sull'altro grande pacchetto di risorse del programma GG, ovvero i tirocini, cui è dedicato il 38,1% della programmazione totale, vedendo impegnate il 60,5% delle somme programmate e il 54,9% liquidate.

Il Veneto mostra una condizione strutturale di *overbooking* su tutte le misure, con indicatori di efficienza realizzativa elevati sulle principali poste di investimento, eccezion fatta per il tirocinio extra-curricolare, il cui indicatore supera di poco il 70% di liquidato sugli importi programmati.

Si registrano performance meno brillanti anche per le misure meno corpose, in particolare per l'accompagnamento al lavoro e la mobilità territoriale, nella provincia autonoma di Trento, e per il sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità in Veneto e in Toscana.

---

[3] In particolare, i percorsi GG possono articolarsi in una sola misura o in percorsi di misure, come evidenziato nel capitolo sull'attuazione del programma (cfr. capitolo 3).

Tab. 4.3 *Indicatori di performance finanziaria per singola misura. Garanzia Giovani - PON IOG, prima fase: risorse a gestione regionale*

	Capacità di utilizzo			Efficienza realizzativa		
	% Risorse impegnate su programmate			% Risorse liquidate su programmate		
	Toscana	Trentino	Veneto	Toscana	Trentino	Veneto
Accoglienza, presa in carico, orientamento	100,0	123,5	131,1	100,0	120,9	90,2
Orientamento specialistico o di II livello	100,0	89,7	128,7	100,0	78,	91,7
Formazione mirata all'inserimento lavorativo	76,2	79,6	126,8	41,8	63,2%	93,3
Formazione reinserimento 15-18enni in percorsi formativi	94,9	96,9	102,4	70,5	93,8	97,5
Accompagnamento al lavoro	104,5	17,3	147,5	103,4	17,3	52,5
Tirocinio extra-curriculare, anche in mobilità geografica	90,8	60,5	116,2	83,6	54,9	71,6
Servizio civile regionale	100,0	127,6	-	100,0	97,2	-
Sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità	50,9	0,0	285,1	50,9	0,0	59,5
Mobilità professionale transnazionale e territoriale	-	134,3	134,3	-	33,4	33,4
Totale	92,8	80,7	126,6	78,8	63,2	81,8

Note: I dati per la Toscana sono aggiornati al 31 dicembre 2018; i dati per il Veneto e il Trentino sono aggiornati al 30 giugno 2019. Le percentuali non sono presenti per le misure non previste dai piani esecutivi regionali.

Fonte: Anpal, *Secondo rapporto di valutazione della garanzia giovani e del programma operativo nazionale iniziativa occupazione giovani.*

4.6 Conclusioni

Il capitolo ha illustrato le modalità di impiego delle risorse del PON IOG a livello nazionale e regionale, evidenziando non trascurabili differenze tra Regioni.

In generale, le risorse sono concentrate in alcune misure chiave, come quelle per l'inserimento lavorativo (Tirocinio extra-curriculare e Servizio civile) e quelle di tipo formativo (Formazione mirata all'inserimento lavorativo e Formazione per il reinserimento dei giovani 15-18enni in percorsi formativi). Le proporzioni delle due macro-tipologie di misure cambiano però tra le regionali analizzate, con il Veneto e la Toscana che hanno dedicato la quota prevalente di risorse alla formazione professionale e la provincia autonoma di Trento che ha privilegiato le esperienze per l'inserimento lavorativo.

Guardando allo stato di avanzamento finanziario del Programma, a livello nazionale emerge una buona capacità di utilizzo delle risorse, ma con una certa differenziazione tra misure; in particolare, si rilevano performance migliori per tirocini e formazione rispetto alle misure meno popolari, ad esempio l'Apprendistato di primo e terzo livello. Si osservano inoltre performance differenziate tra regioni, imputabili non solo agli orientamenti di spesa ma anche alle modalità di impostazione dei percorsi all'interno del Programma, di cui si è discusso nel capitolo 3.

Autrici e autori

Nicola Bazoli è ricercatore presso l'Istituto per la Ricerca Valutativa sulle Politiche Pubbliche della Fondazione Bruno Kessler (FBK-IRVAPP)

Martina Bazzoli è ricercatrice presso l'Istituto per la Ricerca Valutativa sulle Politiche Pubbliche della Fondazione Bruno Kessler (FBK-IRVAPP)

Elena Cappellini è ricercatrice presso l'Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana (IRPET)

Silvia Duranti è ricercatrice presso l'Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana (IRPET)

Maurizio Gambuzza è funzionario di ricerca presso l'Osservatorio regionale sul mercato del lavoro di Veneto Lavoro

Sonia Marzadro è ricercatrice presso l'Istituto per la Ricerca Valutativa sulle Politiche Pubbliche della Fondazione Bruno Kessler (FBK-IRVAPP)

Maurizio Rasera è funzionario di ricerca presso Osservatorio regionale sul mercato del lavoro di Veneto Lavoro

Nicola Sciclone è direttore dell'Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana (IRPET)

Ugo Trivellato è professore emerito di Statistica economica presso il Dipartimento di Scienze statistiche dell'Università di Padova e Senior Research Associate presso l'Istituto per la Ricerca Valutativa sulle Politiche Pubbliche della Fondazione Bruno Kessler (FBK-IRVAPP)

3

QUADERNI IRVAPP

Istituto per la ricerca valutativa sulle politiche pubbliche